Older Workers: An Imminent Crisis in the Labour Market

Report presented to the
Minister of
Employment and
Immigration Canada
by the
Canada Employment and
Immigration Advisory Council

August 1985

© Minister of Supply and Services Canada 1985

Cat. No. M P43-177/1985

ISBN 0-662-54006-9

"I'm too old to get a job and too young to get a pension." — **Unemployed Older Worker, Vancouver, British Columbia**

Table of Contents

	Page
Executive Summary	i
Members of the CEIAC	iii
Members of the Committee on Older Workers	v
Mandate for Study	1
How Information Was Gathered	3
Overview of Problem	5
– Underlying Causes	5
– Aging Workforce	6
Impact on Employment of Older Workers	7
Economic and Social Impact	9
– Economic Cost	9
– The Human Face of the Problem	9
What They Want	11
– Jobs	11
– Training	12
– Counselling	13
– Unemployment Insurance Benefits	13
– Pensions	14
– Job Creation	15
– Assistance to Small Business	15
Current Measures	17
– Canada Employment Centres	17
– National Training Program	17
– Canada Mobility Program	18
– Labour Adjustment Benefits Program	18
Older Worker Policies in Other Countries	21
Conclusions and Recommendations	23
Appendix I – List of Groups Consulted	
Appendix II – List of Organizations and Individuals Providing Written Contributions	
Appendix III – Bibliography	

Executive Summary

There are now more than 300,000 workers between the ages of 45 and 64 officially and unofficially unemployed in Canada. The unemployment rate for this age group increased significantly after 1981 and then took a major jump early in 1985 when unemployment among other age groups decreased or remained stable. Furthermore, older workers stay unemployed longer than their younger counterparts. In March 1985, male older workers remained unemployed 31.8 weeks, 7.8 weeks longer than the average for males of all ages. Meanwhile, the population of older workers, especially males, has been increasing faster than their numbers in the labour force. The result is that, since 1975, 184,000 male older workers have disappeared from the work force.

The economic recession, industrial adjustment and technological change have affected large numbers of workers of all ages and at all levels in recent years. However, in a number of ways, the effects on older workers have been more traumatic and more tragic. Many of them, unemployed for the first time in several years, found themselves unable to obtain alternative employment in a depressed economy. The majority have either received no severance pay or pensions, or an insufficient level to carry them through to age 65, when existing pension schemes begin to apply. As a result, their standard of living has declined and serious social and psychological problems have ensued.

Currently, government programs in Canada directed specifically at older workers are rare or non-existent. Those federal programs which have some application to their age group are not utilized to any extent by older workers. For example, they rarely participate in the existing training and mobility programs. In addition, recent changes to unemployment insurance regulations penalize unemployed older workers entering early retirement, further eroding their economic circumstances and driving them into deeper despair.

Other industrialized countries have recognized that this age group faces unique problems and have adopted policies and introduced measures to respond to the situation. Canada has not yet done so.

In order to assist the federal government to address this lack of public policy on older workers, Council makes several recommendations dealing with changes in unemployment insurance policy, pension reform, training, hiring incentives, job creation, the establishment of community-operated job search and counselling centres for older workers, small business assistance and others.

Canada Employment and Immigration Advisory Council (CEIAC)

Chairman

Tom Sosa
Vice-President
Ryerson Polytechnical Institute
Toronto, Ontario

Vice-Chairman

Albert G. Hearn
Retired (Canadian Vice-President,
Service Employees International Union)
Agincourt, Ontario

Members

Fernand Boudreau
Vice-President
Quebec Federation of Labour
Montreal, Quebec

Ralph B. Brenan
President
G.E. Barbour Company Limited
Sussex, N.B.

Constantine Constantinou
President
Primeco Investments Inc.
Montreal, Quebec

Frank Fazio
Lawyer
Fazio Law Firm
Windsor, Ontario

Diana J. Ferguson
Chairman and Chief Executive Officer
Berwick Ferguson Payroll Canada
Limited (BFP)
Toronto, Ontario

Mrs. Joan George
Thompson, Manitoba

James McCambly
President
Canadian Federation of Labour
Ottawa, Ontario

Katherine McGuire
National Representative
Communications, Electronics, Electrical,
Technical and Salaried Workers of
Canada (CWC)
Ottawa, Ontario

Paul R. McKeown
Consultant
D.W. Hartford & Associates Inc.
Toronto, Ontario

A. Jean Moore
Kingston, Ontario

William A. Parsons
President
Newfoundland and Labrador
Federation of Labour
St. John's, Newfoundland

Marcel G. Pepin
Research Services
Confederation of National Trade Unions
Montreal, Quebec

Jacob Pete
Independent Management Consultant
Saskatoon, Saskatchewan

John S. Reid
Senior Advisor
The Mining Association of Canada
Ottawa, Ontario

Helen K. Sinclair
Director of Public Affairs
Canadian Bankers' Association
Toronto, Ontario

Michael Solski
Former Mayor and Eastern Vice-President
Mine Mill and Smelter Workers Union
Coniston, Ontario

Jack Thorpe
President
Scandinavian Management
Edmonton, Alberta

Pierre Tremblay
President and Director General
Pierre Tremblay Publicité Inc.
Quebec, Quebec

Émile Vallée
Federal Legislative Representative
United Steelworkers of America
Ottawa, Ontario

Staff

Vital Ducharme
Executive Director

Christina Lubbock
Secretary to the Council

Claudette Laramée
Secretary to the Chairman and
the Executive Director

Daniel Chemla
Project Leader

John Goodes
Project Leader

Marcel Plamondon
Project Leader

Lise Plouffe
Administrative Clerk

Nicole Cadieux
Clerical Assistant

Lorraine Lachaine
Clerical Assistant

Additional copies of this Report can be obtained at the following address:

CEIAC
3rd Floor, Phase II
Place du Portage
165 Hôtel de Ville
Hull, Quebec
K1A 0J9

Telephone: (819) 994-2417

Members of the Committee on Older Workers

Members:

Albert Hearn
(Chairman)
Retired (Canadian Vice-President,
Service Employees International Union)
Agincourt, Ontario

Fernand Boudreau
Vice-President
Quebec Federation of Labour
Montreal, Quebec

William A. Parsons
President
Newfoundland and Labrador
Federation of Labour
St. John's, Newfoundland

John Reid
Senior Advisor
The Mining Association of Canada
Ottawa, Ontario

Michael Solski
Former Mayor and Eastern
Vice-President
Mine Mill and Smelter Workers Union
Coniston, Ontario

Jack Thorpe
President
Scandinavian Managament
Edmonton, Alberta

Pierre Tremblay
President and Director General
Pierre Tremblay Publicité Inc.
Quebec, Quebec

***Diana Ferguson**
Chairman and Chief Executive Officer
Berwick Ferguson Payroll Canada Limited
Toronto, Ontario

***Paul McKeown**
Consultant
D.W. Hartford & Associates Inc.
Toronto, Ontario

Staff:

John Goodes
Project Leader
CEIAC

** Ex officio members of the Committee*

Mandate for Study

"There is a subject that is of great interest to me...and I'd like to get more work and more study done. It's an area that I assign a very high priority to...and that is the impact of job obsolescence, technological change and plant closures on older workers.

"I'd like to get your advice and your suggestions on the adequacy of current measures to assist older workers and on possible new approaches that we might take." — Honourable Flora MacDonald, speaking to the Canada Employment and Immigration Advisory Council, November 22, 1984.

At the request of the Minister, the Canada Employment and Immigration Advisory Council undertook a study of the problems faced by older workers, unemployed as a result of the economic and technological changes taking place in Canada.

A Committee on Older Workers was formed with a mandate to study the effects of unemployment upon this segment of the workforce, to determine the number of persons affected, and to examine the adequacy of current measures to assist older workers. The Committee was also asked to study and recommend possible new approaches to the problem.

How Information Was Gathered

As a first step in the process, statistical information was assembled to determine the number of unemployed older workers by age category and sex, and to study the trends in labour force participation and unemployment levels of the age group. Because Statistics Canada provides data on the 45 to 54 and 55 to 64 age categories, these two segments were chosen. For the purpose of this study, an older worker is defined as one between 45 and 64 years of age.

At the same time, a study was made of the utilization by this age group of some of the major programs offered by the Canada Employment and Immigration Commission.

In addition, a review of other studies on this subject carried out in Canada and elsewhere was undertaken, as well as research into what is being done in other countries to address the problem of unemployment among older workers.

In order to obtain input from a variety of sources concerned with the welfare of the older worker in Canada, Council elected to contact a number of organizations representing employers and workers, as well as several community-operated employment service centres. These groups were requested to supply prepared written material and opinions on the subject.

In all, 15 employer organizations, 18 worker organizations, eight community-operated employment centres and one academic team were contacted by mail and telephone. Written responses were received from most of these contacts and the Committee on Older Workers later met with five employer organizations, 15 unions, several community groups and representatives of the academic community, for further discussions on the issue. In addition, the Committee held group discussions with a number of unemployed older workers in several Canadian communities.

Parallel with the Committee's meetings with organizations and groups across the country, Council retained a private research firm to conduct focus group discussions with unemployed older workers in six locations extending from Corner Brook, Newfoundland to Port Alberni, British Columbia. (Focus group research involves face to face discussions with members of the target group in order to gain a general impression of how participants feel about particular issues. It can also assist in more fully understanding the participants' attitudes, underlying feelings and thoughts on the subject.)

The information gathered from all these sources was recorded, compared and examined, then used to form the basis for this report.

Some preliminary research was also done into studies which examined the particular circumstances of special groups of workers, such as disabled persons and women, who face problems in the labour market. It quickly became evident that the problems which were unique to older workers were further aggravated by these disadvantages. However, in the end, Council felt that this report would deal only with the situation of older workers generally and not delve into the special problems faced by disabled persons, women and other disadvantaged groups in this age category.

Overview of Problem

"...as supply, emanating from productivity - increasing systems and technologies, exceeds demand for goods and services, unemployment will become a structural feature of our society, and will necessitate the total reorganization and restructuring of paid work." — Dr. Marvin Bartell and Dr. Riva Bartell, University of Manitoba, writing in the *Journal of Economic Psychology,* March 1985

"Initially industry thought that this was a temporary situation, but as markets did not improve, employees had to be laid off indefinitely." — Member of The Mining Association of Canada, Ottawa, Ontario

"When the shakedown is completed, only one-half of the former number of employees will remain." — Member of International Woodworkers of America/Forest Industrial Relations Joint Committee, Vancouver, British Columbia

"Technological changes are necessary, but what do we do with those who are laid off because of these adjustments?" — Unemployed older worker, Kamloops, British Columbia

Underlying Causes

A unique combination of economic and demographic factors has given rise to a problem rarely, if ever, encountered by older workers in a modern industrial society. Structural shifts in the economy and pronounced changes in the population mix have resulted in double-digit unemployment which persisted throughout the recession and has continued despite the modest economic recovery period which followed.

Faced by the need to adjust to major worldwide market forces and technological changes, industry in Canada has come through a period of cost-cutting exercises and production changes. These adjustments have resulted in major workforce reductions in many economic enterprises, affecting large numbers of workers of all ages, and have led to the emergence of new occupations demanding different skills and educational levels.

The situation has had an impact in the whole labour force, but in the case of the older worker, the problem is made more acute by increased competition from a well-educated and trained "Baby Boom" generation establishing itself in the labour market. In addition women are entering the labour force in record numbers, all competing for jobs with the experienced, but often redundant, older worker. Many in this age group find themselves with life-long skills which are no longer in demand and faced with increased competition for those jobs that are available.

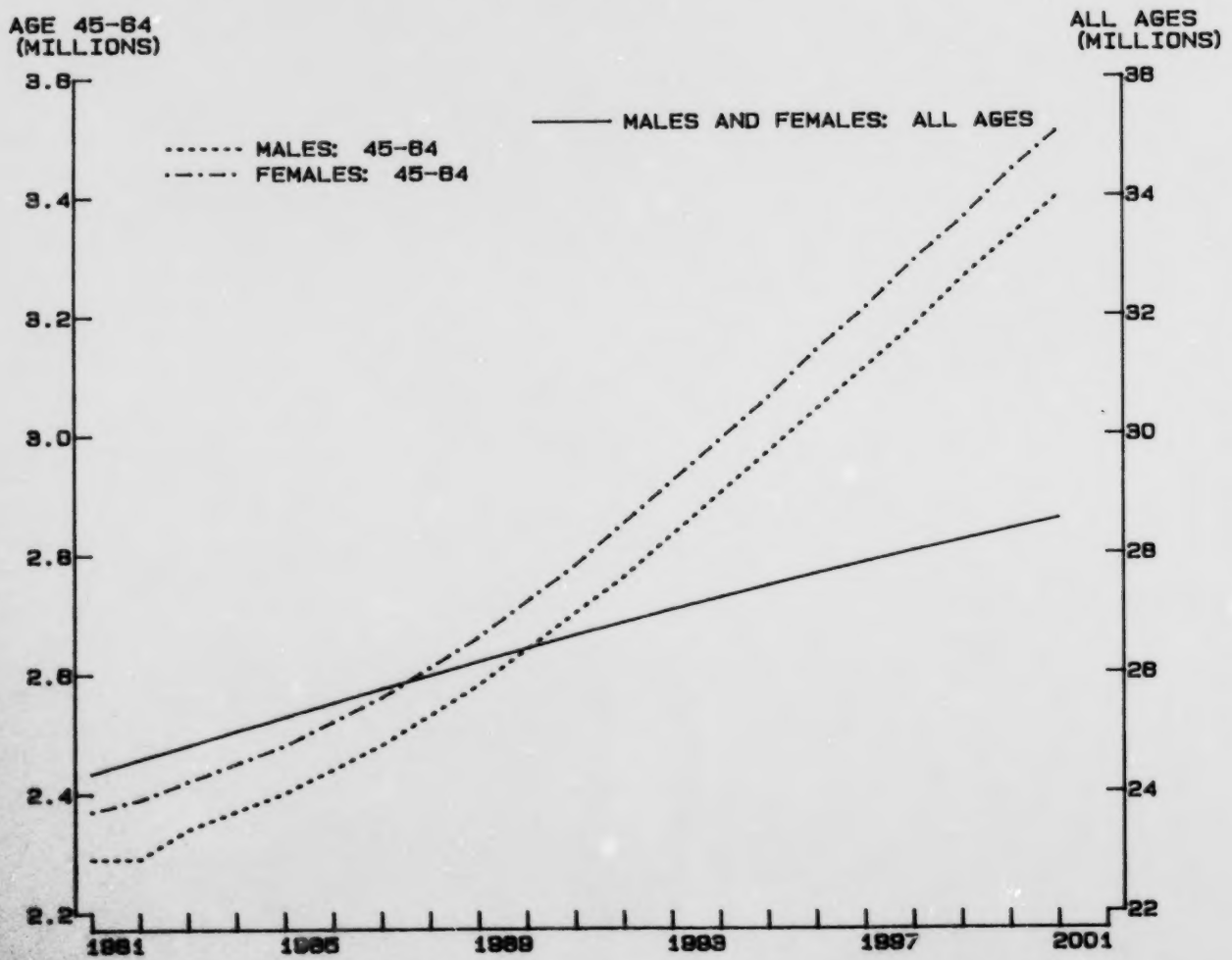
The result has been that the unemployment rate for workers between the ages of 45 and 64 has been rising dramatically over the past five years, even though those in the 55-64 age category have been disappearing from the labour force in increasing numbers. Some of those affected by unemployment, particularly in the 45-54 age group, face enormous financial and social problems which appear to have no simple or immediate solutions.

Overview of Problem

Aging Workforce

The Canadian labour force, along with the general population, is aging. The proportion of persons in the 45 to 64 age group is growing rapidly. This growth rate is projected to exceed that of the total population sometime around 1990 and then continue at a high rate into the 21st century. In 1985, there were approximately 4.9 million persons in this age group of whom 2.4 million were male and 2.5 female. In 2001, it is estimated that there will be 6.7 million in the age group, consisting of 3.3 million male and 3.4 million female. This will represent an increase of almost 2 million in just 16 years.

Population Forecast to 2001

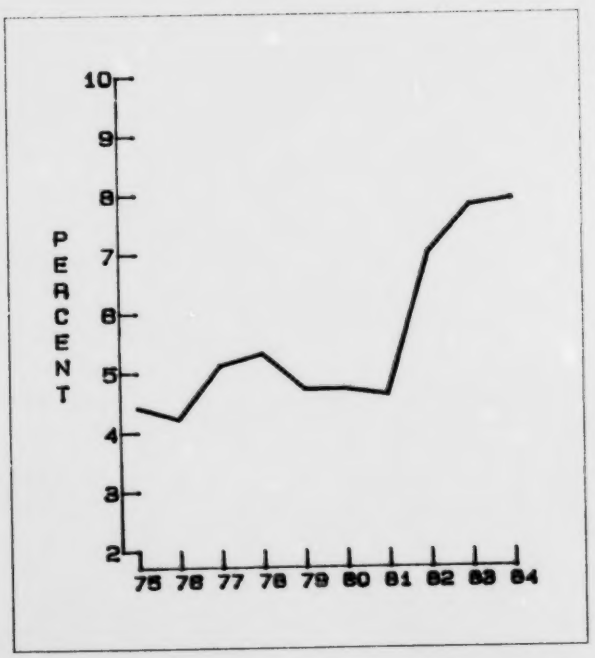


Impact on Employment of Older Workers

"If you're over the age of 50, you have a problem. As soon as you say that you've worked 30 or 40 years, they don't even take your application." — Unemployed older worker, Kitchener, Ontario

From 1981 to 1984, the rate of unemployment among workers 45 to 64 years old increased from 4.5% to 7.9%, then continued to rise at a faster pace. Although the unemployment rate for the total labour force declined marginally in the first few months of 1985, the unemployment percentage for this age group has continued to climb. By March 1985, the rate had reached 9.3%.

Unemployment Rates: Older Workers Aged 45-64 1975-1984



Numerically, the total of those officially unemployed in this age group climbed to 287,000 in March 1985 from 260,000 in March 1984, a 10.4% increase.

In addition, 77,000 older workers were unofficially unemployed in March 1985, compared with 81,000 in March 1984. Persons in this category are considered to be willing to work but are not actively searching for work. They include those waiting for a recall or for replies to their job applications and those who believe that no work is available.

In 1984, an average of 299,000 older workers were unemployed of whom 237,000 were officially unemployed and 62,000 unofficially without work.

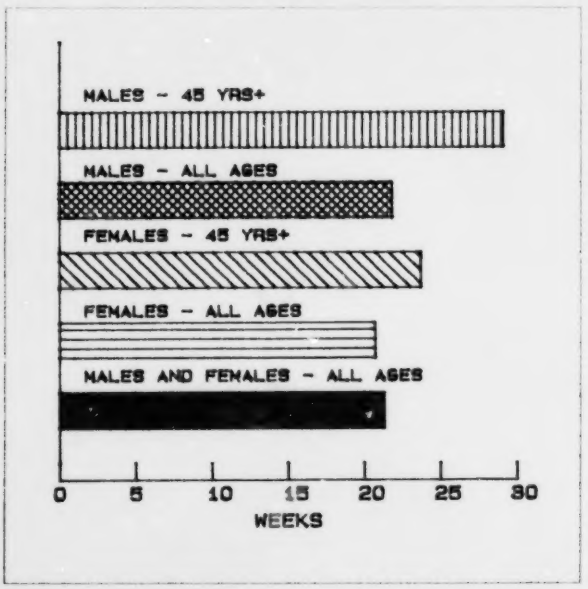
Average Number of Older Workers Unemployed in 1984 (000s)

	Male		Female		Total
	45-54	55-64	45-54	55-64	Male & Female
Officially unemployed	81	64	63	29	237
Unofficially unemployed	31		31		62
Total	176		123		299

Impact on Employment of Older Workers

A significant characteristic of workers in this age group, particularly the male component, is that they remain unemployed much longer than those in other age groups. In March 1985, older female workers remained unemployed for an average of 23.4 weeks, 2.1 weeks longer than the average duration of unemployment for all unemployed women. Older male workers, however, stayed unemployed an average of 31.8 weeks, which is 7.8 weeks longer than the average for all unemployed males.

Average Duration of Unemployment as of December 1984



Perhaps the most striking development during the past 10 years has been the decline in labour force participation by older workers, particularly men 55-64 years of age. During the period since 1975, the male population in the 45-64 age group grew by 249,000, while their numbers in the labour force increased by only 65,000. This means that 184,000 older males are unaccounted for in the labour force. Approximately 156,000 of these workers are in the 55-64 age category.

During the same period, the number of women in the 45-54 age category participating in the labour force grew faster than their increase in population. The labour force participation of those women in the 55-64 age category grew slowly, but did not keep up to their population growth.

Economic and Social Impact

"It's like climbing a ladder and someone cutting it out from under you." — Unemployed older worker, Winnipeg, Manitoba

"Life has changed in the community because of unemployment. People give up hope and start doing foolish things." — Unemployed older worker, Hamilton, Ontario

"I feel miserable, angry." — Unemployed older worker, Vancouver, British Columbia

The economic and social circumstances of unemployed older workers differ among individuals. At one end are those who accumulated and received generous severance arrangements or pensions and may need only a small amount of additional income to maintain a reasonably satisfactory standard of living. These appear to be in the minority.

At the other extreme are those who have received neither severance pay nor pensions and whose unemployment insurance benefits have been exhausted. These workers have nothing to fall back on except their savings, the equity in their homes and other physical assets or, as a last resort, welfare.

A large number of unemployed older workers are faced with economic and social problems which range from severe to desperate. They see their hopes for a safe and secure economic future, for which they had worked many years, disappearing. They feel that employers, the community, government and society have abandoned them and they cannot understand why this is happening.

Economic Cost

"We spent many years developing our skills, working and paying taxes. We should have an equal chance." — Unemployed older worker, Vancouver, British Columbia

"No one here can afford to call himself retired." — Unemployed older worker, Kitchener, Ontario

The talents and skills possessed by the more than 300,000 unemployed older workers in Canada represent a vast national resource which is being wasted and could be lost forever. But lost production is not the only economic cost. Common sense tells us that a person who is working, spending and paying taxes is better for the economy than one who depends on government assistance. Every time a person is laid off and reduces or stops spending, the total economy suffers and the tax base erodes. Multiply this by 300,000 or more and the national economic impact becomes enormous.

The situation is even more tragic at the individual level. Involuntary unemployment or induced early retirement eliminates the worker's wage or salary and replaces it with a greatly reduced income from pension, unemployment insurance benefits, welfare or with nothing at all. For all those affected, this has resulted in a lower living standard, inability to meet mortgage payments and other financial commitments, interruption in children's education and the loss of self-esteem and position in the community.

The Human Face of the Problem

"People need a morale builder which comes from working, doing things, and being creative." — Unemployed older worker, Winnipeg, Manitoba

"I am surprised at the number of people in this community who are retired or laid off and are in desperate straits." — A Director of Seniors' Employment Bureau, Ottawa, Ontario

"Psychologically, I took it quite well; better than some people I know who lost their homes and their wives and became alcoholics." — Unemployed older worker, Brantford, Ontario

Economic and Social Impact

"Our standard of living will decrease and unfortunately some will cut back on food. Sickness and stress are already evident because of improper diets." — Unemployed older worker, Kamloops, British Columbia

Working people spend approximately one-third of the 24-hour day at their workplace. Work provides a person with individual identity as well as economic rewards. Except in cases of demanding menial or boring, repetitive jobs, most terminated workers find that losing a job is a traumatic personal experience, even when accompanied by some form of financial assistance. The majority of unemployed older workers want to continue to be productive and useful, but they are discovering that opportunities to do so are rapidly disappearing.

The negative effects of unemployment on the individual start immediately upon receipt of notice of lay-off or involuntary early retirement. As the weeks and months go by without alternative employment opportunities, the anxiety level increases. The affected individual gradually loses confidence and self-esteem. Physical and mental deterioration set in, with increased demands on publicly funded health care.

Equally tragic are the effects on the home where bitterness and desperation result in domestic problems, alcoholism and family abuse. Eventually, the loss of human dignity extends beyond the individual and his family into the whole community.

What They Want

"Everyone should have an opportunity to work. Safety nets should be used only for short-term solutions. Now they are being used for long-term solutions." — Unemployed older worker, Hamilton, Ontario

"The only remedy is to make the transition to unemployment as easy as possible. This means that some means of financial assistance is uppermost." — Official of Canadian Textiles Institute, Montreal, Quebec

"People in this age group don't want to take money for nothing." — Official of United Food and Commercial Workers International Union, Toronto, Ontario

"Counselling units should be set up in the community to counsel unemployed people, but these should be operated by local people, not government." — Unemployed older worker, Trois-Rivières, Quebec

The problems faced by unemployed older workers would be satisfactorily resolved if a way could be found to provide them all with sufficient income to maintain a reasonable standard of living until they reach pensionable age. However, because of the varying needs and circumstances of the individuals involved, there is no specific single way to achieve this.

For the majority, only full-time employment would satisfy their economic, social and psychological needs. Others view part-time employment as a means of supplementing their pension or investment income and a few seek opportunities to remain active through volunteer work and other community service.

Therefore, while many older workers see jobs as the solution to their problems, others, especially the older segment of the age group, see a safe and financially secure retirement as the answer. A few see training as a means to achieve job and income security and a small number have entrepreneurial aspirations. All agree that some form of community support and counselling would ease the burden, and that attempts should be made to change employers' attitudes toward older workers.

Jobs

"When we go to apply for a job, they say don't waste your time." — Unemployed older worker, Kamloops, British Columbia

"We have experience and maturity and feel that because we are older we should work harder." — Unemployed older worker, Winnipeg, Manitoba

"Employers wouldn't say so, but if you are over 55 they will not hire you. They want at least 20 years of work-life from an individual." — Unemployed older worker, Kitchener, Ontario

A majority of the unemployed workers contacted across the country see job opportunity as the only solution to their problem. However, not all the workers want full-time employment. A few, particularly among those in the 55 to 64 age group, would welcome part-time or casual work to supplement their pensions, severance pay or other income. Many see work as a means of self-fulfillment as well as an economic necessity and a small number see self-fulfillment as the main reason for working.

However, most older workers have encountered barriers of various kinds in the labour market. One of the most common is the perceived attitude among employers that older workers are somehow inferior to younger workers. Another obstacle which older workers find difficult to accept is that the skills which they developed over many years of employment are no longer in demand in the market place. Also, those few employers who are willing to risk hiring an older worker are often not prepared to pay the wages which these workers enjoyed in their former workplace.

What They Want

A further major deterrent to re-employment is the lack of job search skills among these individuals. Many of them spent all their working lives at their previous jobs and have never had to look for work in a harsh, competitive labour market environment. Furthermore, most of these workers, especially those in the 55-64 age bracket, do not want to move to a job elsewhere in the country. Their homes, families, friends and roots are in their present location and moving is not a practical solution. This option is even less attractive for those living in small one-industry communities where the value of housing is greatly reduced by a plant closure or cut-back by the major employer. Even those who have made a move to another community often find that employers there prefer to hire local workers, or if hired, the new employee may be snubbed by his co-workers who feel that the intruder has snatched a job away from a more deserving local worker.

Training

"Older workers would take advantage of training if there was a good possibility of employment following that training." — Spokesman for National Union of Provincial Government Employees, Ottawa, Ontario

"Education plays a very important part. Without it, one cannot hope to get a job. Employers now ask for people with grade 13 to do jobs we used to do." — Unemployed older worker, Hamilton, Ontario

"Much of the responsibility is with the individual, but in the case of retraining, they want to know what they are being trained for. They don't want to be trained for unemployment. Training should only be encouraged if there is a good chance of employment after training." — Official of United Food and Commercial Workers Union, Toronto, Ontario

"For those who are successful in getting a job, training on the job is more important than training for a job." — Unemployed older worker, Hamilton, Ontario

Only a small minority of the older workers contacted had sought or been encouraged to take training. Yet a significant number felt that they could benefit from training, particularly training on the job which would build on their existing skills. Many of those who had worked in manufacturing or resource-based industries felt that their low level of education would deny them entry into training programs for occupations currently in demand. Most cited computer skills as examples of what the market place requires. Some felt that they would be willing to train for the growing service industry in occupations such as building maintenance. However, they were puzzled as to why employers in that area are seeking workers with grades 12 and 13 when the work involved is quite menial.

The reasons for the low level of participation by older workers in the National Training Program are difficult to pinpoint. However, the lack of counselling in this area suggests a degree of apathy on the part of employers, Canada Employment Centres and older workers themselves. Changing these attitudes could well be one of the biggest challenges faced by those concerned.

Obstacles to training, particularly to institutional-type training, that older workers have identified, are the costs to the individual and the low level of training allowances for those who do not qualify for Unemployment Insurance benefits during training. Unrealistically high academic requirements and disregard for experience make it difficult for workers with a minimum of formal education to qualify for entrance into training. In addition, the rigidity of the system does not allow workers to obtain training in those occupations in demand in the community. Instead, the system steers them toward occupations which require long-term

What They Want

training which both the older worker and the employer feel is not practical at the older worker's age. But the persistent question concerning training is "training for what?" No one wants to be trained for unemployment.

Training will be discussed further in the section of this report dealing with CURRENT MEASURES.

Counselling

"Older workers create their own roadblocks. They don't know the ropes because they've never been unemployed before." — Unemployed older worker, Brantford, Ontario

"We can't get started by ourselves now. We need help. Our egos need recharging." — Unemployed older worker, Hamilton, Ontario

"Sometime just listening to a person talk helps the individual to feel more optimistic. Many people are very unhappy, disturbed and need somebody to talk to." — Volunteer of Seniors' Employment Bureau, Ottawa, Ontario

"Canada Employment Centres treat older workers differently. They don't want to talk to you, it seems. CEC people are usually younger than me." — Unemployed older worker, Sudbury, Ontario

A feeling of abandonment appears to prevail among unemployed older workers across the country. While some temporary counselling services were established prior to cut-backs or closures by the employers individually or jointly with labour, most of these were transitional arrangements. Much of the meaningful ongoing counselling, where it exists, is being performed either by unions or by community-operated centres. Experience has shown unemployed older workers that Canada Employment Centres either are not equipped or are unwilling to provide counselling services to them.

As a result of this situation, a number of community-operated job search assistance and counselling centres have sprung up across the country. These centres appear to be providing extremely valuable services to the employed, and a small number have emerged which deal only with older workers. These organizations operate with a minimum of financial assistance from government and rely heavily on volunteers from within the community. They provide a caring atmosphere for the unemployed and a source of skills, talent and experience for employers who use their services.

In addition to acquiring job search techniques, unemployed older workers have indicated a need for counselling on financial matters, use of free time and adjustment to a new life style. In many cases, unemployed or retired persons in the community with experience in these areas are used successfully as resource people to the benefit of both the volunteer and the older worker. Appropriate and empathic counselling emerged as one of the most pressing needs of this group of unemployed workers.

Unemployment Insurance Benefits

"We paid into it for years and years. We get laid off and receive severance pay which is applied against income for that year. This leaves no insurable time and we get nothing." — Unemployed older worker, Brantford, Ontario

"Older workers who have contributed to Unemployment Insurance for a long time are now ineligible for benefits. This is a punitive measure. Unemployment Insurance was a successful labour market adjustment tool which has been removed." — Spokesman for National Union of Provincial Government Employees, Otawa, Ontario

"Some people have paid into U.I. for 30 years or more and find when they are laid off they

What They Want

are not eligible. At least, they should get back what they put into it." — Official of Amalgamated Clothing and Textile Workers Union, Toronto, Ontario

"Severance pay should not be considered as money earned in that particular year but as back-pay, accumulated earnings, pension or whatever." — Official of Canadian Textile Institute, Montreal, Quebec

In the past, Unemployment Insurance benefits served as a common safety net for workers laid off or given early retirement. Since March 31, 1985, the duration of older workers' benefits has been jeopardized by the treatment of severance pay and other termination payments as a replacement for Unemployment Insurance benefits. While most of the persons contacted were laid off prior to this policy change, they, as well as those who were laid off more recently, expressed grave concerns about the negative effects of this policy on older workers who are faced with seeking alternative employment with few marketable skills.

The change in U.I. regulations is seen as a most unfortunate development which comes at a time when every means of assisting unemployed older workers should be explored. Everyone contacted saw it as a retrograde step in the development of social policy dealing with the economic adjustments faced by older workers.

Another concern was voiced by laid-off older workers who obtained new employment and were later laid off only to discover that their original U.I. entitlement was wiped out. This is seen as a major disincentive to older workers seeking alternative employment while receiving U.I. benefits.

Pensions

"The unemployment rate could be reduced if workers over 50 or 55 were given the option of early retirement. Not all would take it, but many would." — Unemployed older worker, Brantford, Ontario

"Our pension system is not geared to early retirement. Pensions were designed to provide benefits at 65, and penalties now reduce the amounts received by early retirees. Changes should be introduced which will encourage people to retire early without too high a penalty." — Member of The Mining Association of Canada, Ottawa, Ontario

"What we are looking for is for the older worker to go into early retirement with some dignity and allow younger people to be usefully employed." — Official of International Woodworkers of America, Vancouver, British Columbia

"Pension reform is the long-term solution." — Official of Forest Industrial Relations, Vancouver, British Columbia

Older workers across the country are concerned about the lack of employment opportunities for youth, and some are prepared to step aside to make room for younger workers, if they could be assured of a secure and productive retirement. They see a secure retirement package as consisting of temporary Unemployment Insurance benefits, pension and the opportunity for part-time or casual employment if required to supplement pension income. However, the cornerstone of a sound retirement arrangement must be the pension plan.

A large number of Canadian workers are not covered by private pension plans. In the past, individuals have assumed that the Canada Pension Plan would address all their needs for retirement planning. However, it falls short of today's pension needs because it is based on the assumption that workers will not need the pension until they are 65. Because many workers younger than 65 are laid off or retired, this is no longer the case. Company pension plans are also fraught with weaknesses, not the least of which are the vesting conditions and the lack

What They Want

of portability. For future pensioners, the changes announced in the 1985 Federal Budget will partially address some of these problems, particularly the early vesting provisions, improved portability and tax incentives for retirement planning. However, more work will be necessary if Canada's pension systems are to be brought in line with the realities of the 1980s.

Job Creation

"Subsidies should be made available to companies that establish in communities which have suffered severe industrial adjustment problems, particularly to those companies which agree to hire a certain proportion of older workers and pay them decent wages." — Unemployed older worker, Trois-Rivières, Quebec

"Government can do something about creating jobs, but these should be in public works such as roads, waterworks, railroads and maintenance work." — Unemployed older worker, Kitchener, Ontario

"Public projects of a constructive nature to provide sufficient income for living in dignity. Housing is a good possibility for development. Too many people live in sub-standard housing." — Unemployed older worker, Winnipeg, Manitoba

"Reforestation is one area where jobs exist, but government have to make money available." — Unemployed older worker, Kamloops, British Columbia

When older workers talk about job creation, they refer to the stimulation of economic activity which results in the production of goods and services for domestic use or export. They do not believe in meaningless make-work activity. This group supports the practice of paying a subsidy or allowing a tax break to employers who hire unemployed older workers for permanent employment. Strong emphasis is also placed on the need for the federal government to assist industries, through loan guarantees and other means, to adapt to technological changes and prevent plant closures.

Next to maintaining existing industries in operation where possible, the greatest need for government action aimed at stimulating job creation, was seen to be in the area of labour-intensive public works. The need for more and better roads, streets, waterworks, wharves, tourist facilities, housing and their maintenance was cited. Reforestation was also recommended as a potential job creation activity, particularly in British Columbia.

Assistance to Small Business

"In order to create employment opportunities, the government should consider some sort of assistance to small business establishing in communities with large numbers of laid-off workers." — Unemployed older worker, Trois-Rivières, Quebec

"Self-employment is still a job." — Unemployed older worker, Hamilton, Ontario

"Many people out there have some sort of skill in making a product or providing a service and could provide employment, but need financing." — Unemployed older worker, Brantford, Ontario

Approximately 10% of the unemployed older workers indicate some interest in starting a small business. The types of enterprises being considered are consulting, accounting services, retailing, specialty shops, crafts, upholstering, maintenance services, housekeeping and others. All felt that obtaining the financial resources required would be the most difficult task.

Current Measures

Canada Employment and Immigration delivers a number of programs and services which could be directed at alleviating some of the problems faced by unemployed older workers. However, with the exception of the Unemployment Insurance program, none of these has been used extensively by this age group in the past. The reasons for this have not emerged clearly. Some older workers have expressed concern that the existing programs and services are directed at youth and other target groups and that there are not enough resources left to serve the rest. Whatever the reasons, the result is that older workers are not being served proportionately to their numbers in the labour force.

Canada Employment Centres

"In general, the CEC is pretty helpful, but there are some individuals who are inadequate." — Unemployed older worker, Brantford, Ontario

"The CEC is probably trying to do its job but their communication style is terrible. They told one person that they didn't want to see her. 'Look for your own job' they said." — Unemployed older worker, Winnipeg, Manitoba

"The CEC was no help to me. They treat you like you're not worth their time. Counsellors can't wait to get you out of the office." — Unemployed older worker, Hamilton, Ontario

Most older workers have learned to expect little or no help from their Canada Employment Centres (CECs) in their job search. In fact, in all areas except British Columbia, older workers felt totally alienated from the CEC. Some rationalized that the lack of CEC service is caused by the overworked staff, rapid turnover of counsellors and an increase in the number of clients due to the high rate of unemployment. Whatever the reason, older workers are turning to other job placement and counselling services, where they exist, or embarking on their own job searches.

National Training Program

"Most workers need just a bit of additional training on top of what they already have. Many of the skills we have are transferable, but employers don't know this." — Unemployed older worker, Vancouver, British Columbia

"The CEC is not helpful to older workers. They tell people over 30 that they can't send them to training because it's not cost beneficial." — Official of Unemployed Help Centre, Winnipeg, Manitoba

"I went to the CEC to ask about training. They offered me $25.00 a week in training allowances." — Unemployed older worker, Ottawa, Ontario

The participation of older workers in the National Training Program and its predecessor, the Canada Manpower Training Program, has been low compared with their rate of participation in the labour force. During the past five years, the number of males in the National Institutional and Industrial Training Program combined represented an average of 5.3% of all male trainees. For women, the average was 8.3% of all female trainees. This compares with the labour force participation ratio of 26.8% for men in this age group and 21.8% for women.

Male workers have tended to participate to a greater extent in the National Industrial Training Program, which is largely training on the job, while female trainees were concentrated in the National Institutional Training Program, which is mainly classroom-type training.

The reasons for the low participation rates in training vary. Older workers themselves appear to lack the incentive to undertake training, particularly training in new skills. Those with

Current Measures

interest in training prefer upgrading or building on their existing skills. Canada Employment Centres do not appear to be encouraging unemployed older workers to consider training as an option. Older workers complain that entrance requirements are too high and that the training allowances offered under the National Institutional Training Program are insufficient to cover basic living costs while in training. Finally, employers do not appear to be willing to train older workers, probably because they are concerned about not recovering their training investment.

Canada Mobility Program

"Relocation costs of older workers displaced by technology should be shared by the employer, worker and government — those who benefit from the change." — Official of British Columbia and Yukon Territory Building and Construction Trades Council, Vancouver, British Columbia

"We would be willing to move if there are long-term employment opportunities where we go and if it is not too far away. But we will need assistance with our moving costs." — Unemployed older worker, Trois-Rivières, Quebec

"It is hard for us to move. We don't want to pull up our roots. The family is here and my wife is working." — Unemployed older worker, Kitchener, Ontario

A small number of older workers receive assistance under the Canada Mobility Program. In the last fiscal year, an estimated 8.6% of all participants in the program were between the ages of 45 and 64 and the majority of these were males. This compares with the labour force participation ratio of 24.6% for this age group.

Established roots in the community is the most common reason given by older workers for their reluctance to move. Homes, families, friends and children's education are cited as the main attachments to one's community. The fear of suffering financial loss on the sale of a home was another common reason given for lack of mobility in smaller towns and in one-industry communities.

Labour Adjustment Benefits Program

"A local employment body should make the decisions on what adjustments are needed. Federal and provincial governments should act as sponsors only." — Official of Canadian Textile Institute, Montreal, Quebec

"If a study were done to show how much an early retirement program would cost, it might prove to be a good approach; no more costly than unemployment insurance." — Member of International Woodworkers of America/Forest Industrial Relations Joint Committee, Vancouver, British Columbia

The Labour Adjustment Benefits (LAB) program is administered by the Labour Adjustment Review Board and Employment and Immigration Canada, with the latter being responsible for its delivery. The program is designed to provide income support to older workers from the time they have exhausted their U.I. benefits until they attain the age of 65. To be eligible, the older worker must be at least 54 years of age at the time of lay-off, but not more than 65 years, and have been employed in the relevant designated industry for at least 10 of the 15 years preceeding lay-off. Benefits under this program provide pre-retirement income for unemployed older workers, in specifically designated industries and communities, during periods of economic difficulty or temporary disruption in the labour market.

In 1984-85, an estimated 4,917 individuals will be assisted under the program at an estimated cost to the federal government of $42 million.

Current Measures

Most of those receiving assistance are displaced older workers in the textile and clothing industries.

While the support for a LAB-type program is positive among employers, unions and workers, there is concern about its cost and who will pay for it. For example, it would cost an estimated $1 billion a year to cover the current number of unemployed older workers between the age of 55 and 64 under such a program and the cost would increase annually as more workers are added to the program.

Older Worker Policies in Other Countries

Unlike Canada, most western industrial nations have a labour market policy for older workers. However, as in this country, some of the measures are not specific strategies aimed at older workers, but rather a series of provisions which affect older workers and their position in the labour market. The measures adopted are usually classified as integrative, reintegrative and compensatory. Integrative measures are concerned with work adjustment, work-time reduction and dismissal prevention. Reintegrative means promotion and re-employment of unemployed older workers, and compensatory refers to the extension of entitlement to unemployment benefits and the facilitating of early retirement.

The following countries have one or more provisions which are aimed specifically at older workers and are used in combination with other provisions in a policy mix.

United States of America

In the U.S.A., integrative policy is based largely on collectively agreed-upon seniority systems and is mainly concerned with the order of dismissals in the event of redundancies. This has only an indirect application to older workers. The Age Discrimination in Employment Act prohibits dismissal on the basis of age alone but does not outlaw termination justified by lower productivity. The reintegrative policy is mainly concerned with targetting older workers for public programs, the most popular being a job creation program offering part-time work in community service. On the compensatory side, older workers are allowed to draw reduced state pensions at 62 years of age, and an additional six months of unemployment benefits is available if unemployment results directly from increased imports.

Great Britain

In the United Kingdom, an informal seniority system favours older workers only on the basis of a long service record. It provides employers with assistance, in certain circumstances, to pay off long-serving employees. Under the only existing formal public program, men are allowed to retire at age 64 and women at 59 if the employer agrees to replace them with unemployed persons. The government pays an allowance to the retirees from a special government allocation. Some employers in the U.K. have arrangements for older workers to retire early with private pensions. However, the level of benefits is so low that the recipients also register as unemployed in order to supplement their meagre pensions with unemployment benefits.

France

The older worker policy in France is largely compensatory. Unemployment insurance is paid for extended periods to those over 50 years old. Those who become involuntarily unemployed at 60 are classified as retired and qualify for generous benefits to the age of 65, financed by social insurance contributions. Largely because of these generous financial arrangements, there are no special dismissal protection rules for older workers.

Sweden

Swedish older workers over the age of 60 may receive a partial pension and continue working part-time for their regular employer. In addition, workers with the required number of years of service may retire at any age on full pension if they are deemed to be disabled. This arrangement is unique in that labour market chances are also taken into account in assessing disabili-

Older Worker Policies in Other Countries

ty. The program is financed by social insurance contributions and government allocations.

Netherlands

In the Netherlands, older workers are permitted progressive reductions in work-time, with marginal or no reduction in wages. Another integrative policy requires that the local employment office director sanction any dismissal of older workers. The most important provision, however, is a disability pension scheme similar to the one in Sweden. In addition, a person becoming unemployed at age 57-1/2 or older is guaranteed full unemployment benefits until the age of 65. Both these programs are financed from social insurance contributions.

Germany

Employment policies for older workers in Germany focus on the provision of subsidies and loans to employers establishing projects that employ older workers. Considerable emphasis is also placed on retraining, and employers who train older workers are provided with generous subsidies during the training period.

Conclusions and Recommendations

"If we do not do something for them, they'll never work again." — Official of International Woodworkers of America, Local 1-217, Vancouver, British Columbia

Unemployed older workers in Canada do not place the blame for their plight on any particular group in the social and economic order, but rather declare that all are to blame to some degree for today's economic problems. They cite industry for being complacent and too slow in reacting to new trends, management for lacking vitality and imagination, unions for their unreasonable demands, government for excesses and themselves for expecting increasingly more from the system.

At the same time these unemployed older workers are bewildered by the predicament in which they find themselves after many years of working, paying taxes and contributing to pension and other funds. They offer themselves to the labour market only to be rebuffed and when they turn to the safety nets, which they have loyally supported, they find that there is little or nothing there for them.

Most continue trying in spite of great odds. They want to be occupied and to feel useful, but most of all they want to earn or receive a sufficient income to allow them to live in dignity. If this can be assured them, some are willing to step aside to make room for younger workers.

It would be unfortunate if unemployed older workers were forced into ghettos of poverty and despair. They have much to offer and the country would be all the poorer for rejecting their services.

Instead, efforts should be made by industry, labour and government to harness the great store of talent and experience that these workers possess and put these to work in the community and the country.

This study has revealed that older workers in Canada have been taken for granted and largely ignored in the past. The time has come for all Canadians to recognize the important contributions that these workers have made to the country and to provide them with options best suited to their particular circumstances during this critical period of economic adjustment. It will require the co-operation of employers, unions, governments, training institutions and the community, but the job can be done. Furthermore, the desired results could be achieved by redirecting existing resources, rather than by undertaking massive new initiatives. The following recommendations are the actions which employers, unions, community members and older workers themselves saw as the means by which the problem of the older worker may be resolved.

Recommendation 1

(a) That Employment and Immigration Canada embark immediately on a program for assisting local community groups to establish community-operated job placement and counselling centres for older workers at strategic locations across the country, and that these centres be provided with seed money on an on-going basis under five or ten year contracts. In doing so, the Commission should draw upon the experience and support of existing community-operated centres across the country. The structure of these centres should be such as to ensure that existing large bureaucracies are not complemented by a series of smaller ones.

(b) That the Minister, in her meetings with union and business leaders, encourage these organizations to establish counselling services in advance of major cut-backs or closures in order that the affected older workers may be better prepared for the resulting lay-off or early retirement.

Recommendation 2

(a) To ensure that unemployed older workers will receive the maximum income protection

Conclusions and Recommendations

accruing to them, it is recommended that the Unemployment Insurance benefit period not be reduced as a result of earnings paid on separation from employment. Benefits would be scheduled to commence after the allocated period, for which these earnings are paid or payable, has expired and continue for the full entitlement period established on termination.

(b) That the Goverment not proceed with the announced changes in the Unemployment Insurance Regulations scheduled to take place January 1, 1986, regarding the identification of pension as income for the period immediately following lay-off, until the Commission of Inquiry on Unemployment Insurance has reviewed the issue and made recommendations.

(c) That juniority be encouraged, or other options permitted whereby, before a lay-off is implemented on a seniority basis, willing older employees would be offered an opportunity to be laid off and collect Unemployment Insurance for the full entitlement period, thereby making it possible for junior workers to remain employed.

Recommendation 3

(a) That Employment and Immigration Canada designate older workers between the ages of 45 and 64 as a target group for training under the Federal Government's new *Canadian Jobs Strategy*. Employers would be provided with suitable incentives for training, retraining and upgrading older workers on the job in any occupation.

(b) That the level of training allowance for institutional training be equal to 60% of the industrial composite (or equivalent after December 1985), to cover basic living costs, and that transportation allowances and special allowances be raised to a realistic level.

(c) That Employment and Immigration Canada consult with provincial training authorities to determine a method that could be introduced to allow older workers to qualify for entry into courses of training by passing an equivalency test which would measure experience as well as formal education.

(d) That the Minister consult with her provincial counterparts to consider the development of national standards for training and the issuance of certificates, in approved courses, which would be recognized in all areas of Canada, whether offered through provincial institutions, non-profit organizations or on-the-job training.

(e) That older workers who are advised by their employer that their skills may become redundant in the foreseeable future as a result of new technologies, business rationalization or closure, be provided with training and educational leave, without loss of income. This training should enable them to acquire skills for future jobs in the locality, or to obtain basic skills required for further training or greater career flexibility.

Recommendation 4

That Employment and Immigration Canada hold consultations with provinces, other federal departments concerned and employers to encourage the prompt adoption of pension reform measures which will satisfy the needs of older workers faced with early retirement. It is recommended that the revised pension policy make the Canada/Quebec Pension Plan its cornerstone for pension planning(1) and ensure that every worker is covered by a portable, universal and early-vested pension plan.(2)

(1) This is assuming that the C/QPP will be administered on a sound financial basis.

(2) Where there are existing private pension schemes, the costs of such schemes would be offset against C/QPP contributions.

Conclusions and Recommendations

Recommendation 5

That Employment and Immigration Canada institute immediately a program providing incentives to employers hiring unemployed older workers for permanent employment.

Recommendation 6

That Employment and Immigration Canada embark on a national campaign to dispel some of the misconceptions about older workers and to promote their skills, experience and maturity to employers. This would be done through media advertising and through the use of older workers, and employers with positive experience with older workers, for public speaking engagements. Similar efforts should be taken to instill awareness in the older workers of their abilities and of the opportunities open to them. This change in the attitudes of employers and older workers could be achieved through posters, billboards, pamphlets and leaflets enclosed with Unemployment Insurance cheques.

Recommendation 7

That the Minister encourage employers and unions to consider a progressive reduction of work-time (daily, weekly, monthly, annually) for older workers as they approach retirement, to enable them to adjust gradually to reduced work demands and to ease the psychological effect of retirement. This practice would have the added advantage of allowing employers to reduce their work-force without having to resort to lay-offs.

Recommendation 8

That Employment and Immigration Canada begin consultations with employers and employer organizations with a view to establishing a set of rules to be followed by firms which embark on large-scale lay-offs or plant closures. This is to ensure that older workers with many years of service are not made to suffer financially because of these industrial adjustments. Council recognizes that examples of workable adjustment measures, undertaken jointly by management and labour, exist and sees these being used as models in the further development of this approach.

Recommendation 9

That the Minister recommend to her colleague, the Minister of Regional Industrial Expansion, that firms located in one-industry towns, in strategic industries or locations, which meet certain criteria with regard to long-term employment potential and which are in danger of closing down without financial backing, be provided with loan guarantees or other appropriate financial support by the Federal Government to undertake improvements. Council is pleased to note that the Community Futures Program announced as part of the Six New Orientations for *Canadian Jobs Strategy* could serve as the vehicle for this initiative.

Recommendation 10

That the Minister, in consultation with the Ministers of other appropriate federal and provincial departments, establish a joint program for providing financial assistance and business management training to unemployed older workers with sound proposals for starting small business enterprises.(1)

(1) Council is aware that successful examples exist in the United States which could be used as models for a similar Canadian initiative.

Appendix 1

List of Groups Consulted

Meeting Location	Group
Thetford Mines	United Steelworkers of America and Group of Unemployed Older Workers
Thetford Mines	Société Asbestos Ltée and Group of Unemployed Older Workers
Sudbury	United Steelworkers of America
Ottawa	National Union of Provincial Government Employees
Ottawa	Seniors' Employment Bureau and Group of Unemployed Older Workers
Ottawa	The Mining Association of Canada
Montreal	Quebec Federation of Labour
Montreal	Montreal Labour Council
Montreal	Confederation of National Trade Unions
Montreal	Montreal Central Council
Montreal	Canadian Textile Labour-Management Committee
Trois Rivières	United Textile Workers of America and Group of Unemployed Older Workers
Toronto	United Food and Commercial Workers International Union
Toronto	Amalgamated Clothing and Textile Workers Union
Kitchener	Group of Unemployed Meat Packing House Workers
Hamilton	Citizen Action Group and Group of Unemployed Older Workers
Brantford	Brantford District Labour Council and Group of Unemployed Older Workers
Vancouver	45 Plus: Committee for Mid-Life Work Options
Vancouver	International Woodworkers of America/Forest Industrial Relations Joint Committee

Appendix 1 (cont'd)

Meeting Location	Group
Vancouver	British Columbia & Yukon Territory Building & Construction Trades Council
Vancouver	International Woodworkers of America Local 1-217 and Group of Unemployed Older Workers
Vancouver	Forty Plus Business Consultants Inc.
Kamloops	International Woodworkers of America Local 1-417 and Group of Unemployed Older Workers
Kamloops	Evans Products Co. Ltd.
Kamloops	British Columbia Government Employees Union and Group of Unemployed Older Workers
Winnipeg	Unemployed Help Centre and Group of Unemployed Older Workers
Winnipeg	Dr. Marvin Bartell and Dr. Riva Bartell University of Manitoba

Appendix II

List of Organizations and Individuals Providing Written Contributions

The Canadian Chamber of Commerce
Ottawa, Ontario

Aerospace Industries Association of Canada
Ottawa, Ontario

The Canadian Manufacturers' Association
Toronto, Ontario

Motor Vehicle Manufacturers' Association
Toronto, Ontario

The Mining Association of Canada
Ottawa, Ontario

Canadian Textiles Institute
Montreal, Quebec

CN Rail
Montreal, Quebec

CP Rail
Montreal, Quebec

Canadian Pulp and Paper Association
Montreal, Quebec

International Woodworkers of America/Forest Industrial Relations Joint Committee
Vancouver, British Columbia

Canadian Labour Congress
Ottawa, Ontario

United Food and Commercial Workers International Union
Rexdale, Ontario

Amalgamated Clothing and Textile Workers Union
Don Mills, Ontario

National Union of Provincial Government Employees
Ottawa, Ontario

Montreal Labour Council
Montreal, Quebec

Quebec Federation of Labour
Montreal, Quebec

YMCA "OVER FIFTY-FIVE"
Toronto, Ontario

Times Change Women's Employment
Toronto, Ontario

Operation Bootstrap
Toronto, Ontario

Citizen Action Group
Hamilton, Ontario

Seniors' Employment Bureau
Ottawa, Ontario

Dr. Marvin Bartell
University of Manitoba
Faculty of Administrative Studies
Winnipeg, Manitoba

Michael Solski
Coniston, Ontario

Jean Moore
Kingston, Ontario

Roger Grandbois
Ottawa, Ontario

Ken Ormondy
Clearwater, British Columbia

Linda Farris
Canada Employment and Immigration Commission
Vancouver, British Columbia

John Hetherington
Canada Employment and Immigration Commission
Vancouver, British Columbia

Special Study Commissioned by CEIAC

Decima Research Limited
Toronto, Ontario

Appendix III

Bibliography

Monographs

Aaron, Henry J. and Gary Burtless, ed. *Retirement and economic behavior.* Washington, D.C. : The Brookings Institute, 1984.

Armstrong, Pat. *Labour pains: women's work in crisis.* Toronto : The Women's Educational Press, 1984.

Bluestone, Barry and Bennett Harrison. *The Deindustrialization of America.* New York : Basic Books, Inc., 1982.

Boulet, Jac-André and Laval Lavallée. *The Changing economic status of women.* Ottawa : A study prepared for the Economic Council of Canada, 1984.

Casey, Bernard and Gert Bruche. *Work or retirement? : labour market and social policy for older workers in France, Great Britain, the Nertherlands, Sweden and the U.S.A.* Aldershot Hants, England : Gower, 1983.

The Costs of employing older workers. Washington, D.C. : United States Senate, Special Committee on Aging. U.S. Government Printing Office, 1984.

Daymont, Thomas N. *Worker productivity, employment and aging.* Stanford, CA : Institute for Research and Educational Finance and Governance, 1983.

Financial planning and money management : A needs assessment of older Canadians. Toronto : Prepared for Canadian Bankers Association by Pat Delbridge Associates Inc., 1985.

Foot, David K. *Canada's population outlook : demographic futures and economic challenges.* Ottawa : Canadian Institute for Economic Policy, 1982.

French, Julia R. *Education and training for middle-aged and older workers : policy and options.* Arlington, Va. : Educational Resources and Information Centre, 1980.

The Future of older workers in America : new options for an extended working life. Scarsdale, N.Y. : Work in America Institute. A policy study directed by Jerome M. Rosow and Robert Zager, 1980.

Grandbois, Roger. "Mandatory retirement at 65 — a transgression". Ottawa. (A paper presented to the Faculty of Psychology, University of Ottawa, 1978).

Griew, Stephen. *Job-redesign.* Paris : Organization for Economic Co-operation and Development, 1964.

Hanson, Abrar and Patrice de Broucker. *Unemployment, employment and non-participation in Canadian Labour markets.* Ottawa : Economic Council of Canada, 1984.

Hersom, Naomi and Dorothy E. Smith. "Women and the Canadian labour force". Vancouver : (Proceedings and papers from a workshop held at the University of British Columbia, January 1981).

Humple, Carole Segrave and Morgan Lyons. *Management and the older workforce : policies and programs.* Toronto : American Management Associations, 1982.

Jacobson, Beverly. *Young programs for older workers : case studies in progressive personnel policies.* New York : Van Nostrand Reinhold, 1980.

Appendix III (cont'd)

Kolberg, William H., ed. *The dislocated worker : preparing America's work force for new jobs.* 1st ed. Calvin John, Md. : Published for National Alliance of Business, Seven Locks Press, 1983.

The Labour force. Ottawa : Statistics Canada, var. issues; cat. 71-001.

Learning for life. Ottawa : National Advisory Panel on Skill Development Leave report to the Minister of Employment and Immigration, March 5, 1984.

Magun, Sunder, *The unemployment experience of older workers in Canada : 1976-82.* Ottawa : Strategic Policy and Planning, Employment and Immigration Canada, 1984.

Older worker employment comes of age : practice and potential. Manlo Park, CA : National Commission for Employment Policy : SRI International, 1985.

Older workers : The federal role in promoting employment opportunities. Washington, D.C. : United States Senate, Special Committee on Aging. U.S. Government Printing Office, 1981.

Opryszek, Paul. *Inflation measurement and senior citizens : challenging private pensions.* Ottawa : The Conference Board of Canada. A report from the Compensation Research Centre, 1983.

The Other Ontario : A report on poverty in Ontario. Toronto : The Ontario New Democratic Party Caucus, 1984.

Paul, Carolyn. *A human resource management perspective on work alternatives for older Americans.* Washington, D.C. : National Commission for Employment Policy, 1983.

Personnel practices for an aging work force. Washington, D.C. : United States Senate, Special Committee on Aging. U.S. Government Printing Office, 1985.

Preliminary unemployment insurance statistics. Ottawa : Statistics Canada, var. issues; cat. 73-001P.

Rhine, Shirley H. *Managing older workers.* New York : The Conference Board, 1984.

Robinson, Pauline K. *Organizational strategies for older workers.* New York : Toronto : Pergamon Press, 1983.

Root, Lawrence and Laura H. Zarrugh. *Innovative employment practices for older Americans.* Washington, D.C. : National Commission for Employment Policy, [1983?]

Rosen, Benson and Thomas H. Jerdee. *Older employees : new roles for valued resources.* Homewood, III. : Dow-Jones Irwin, 1979.

Saks, Daniel H. *Distressed workers in the eighties.* Washington, D.C. : Committee on New American Realities, National Planning Association, 1983.

Sampson, Frank. *The labour force position of older workers.* Ottawa : Public Affairs Division, Employment and Immigration Canada, July 1981.

Sheppard, Harold L. *New perspectives on older workers.* Kalamazoo, Mi. : The W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1971.

Steering the course. Ottawa : Economic Council of Canada. Twenty-first Annual Review, 1984.

"Strategies for assisting the unemployed." Washington, D.C. : Prepared by the staff of the Human Resources and Community Development Division, Gongressional Budget Office, (December 8, 1982).

Towards equity. Ottawa : Economic Council of Canada. Proceedings of a colloquium on the economic status of women in the labour market, November 1984.

Appendix III (cont'd)

Women in Canada : a statistical report. Ottawa : Statistics Canada; cat. 89-503E, (March 1985).

Women in the work world. Ottawa : Statistics Canada, 1984.

Zimmerman, Lilian, "Women in transition : the social and economic needs of women returning to the labour force." Graduate studies paper prepared for School of Social Work, University of British Columbia, 1979.

Periodical Articles

Barrett, Allan J. "Long term unemployment in the Canadian labour market : recent perspectives", *Labour Market Bulletin, Employment and Immigration Canada,* Vol. 2, no 7 (April 30, 1985).

Bartell, Marvin and Riva Bartell. "An Integrative perspective on the psychological response of women and men to unemployment", *Journal of Economic Psychology,* Vol. 6, no 1 (March 1985).

Bogart, Agnes. "Part-time employment makes retirees a valuable resource", *Personnel Administrator,* Vol. 28, no 3 (April 1984).

Duggan, James E. "The labour-force participation of older workers", *Industrial and Labour Relations Review.* Vol. 37, no 3 (April 1984).

Gustman, Alan L. and Thomas L. Steinmeir. "Partial retirement and the analysis of retirement behavior", *Industrial and Labour Relations Review,* Vol. 37, no 3 (April 1984).

Kaminski-da Roza, Victoria. "A workshop that optimizes the older worker's productivity", *Personnel,* (March/April 1984).

Meisel, Harry. "Retraining and other services in Germany" in *The Dislocated Worker.* Calvin John, Md. : Seven Locks Press (1983).

Tucker, Florence D. "A study of the training needs of older workers: implications for human resource development planning", *Public Personnel Management Journal,* Vol. 14, no 1 (1985).

Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration

Canada Employment and Immigration Advisory Council

Les travailleurs âgés: crise imminente sur le marché du travail

Rapport présenté au Ministre de l'Emploi et l'Immigration du Canada par le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration

Aout 1985

Canada

Les travailleurs âgés: crise imminente sur le marché du travail

Rapport présenté au
Ministre de
l'Emploi et
l'Immigration du Canada
par le
Conseil consultatif canadien de
l'emploi et de l'immigration

Août 1985

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1985

N° de cat. M P43-177/1985

ISBN 0-662-54006-9

«Je suis trop vieux pour obtenir un emploi et trop jeune pour recevoir une pension.» — **Un travailleur âgé en chômage à Vancouver (Colombie-Britannique)**

Table des matières

	Page
Sommaire	i
Membres du CCCEI	iii
Membres du Comité sur les travailleurs âgés	v
Cadre de référence de l'étude	1
Collecte de l'information	3
Vue d'ensemble du problème	5
– Causes fondamentales	5
– Une population active qui vieillit	6
Répercussions sur l'emploi des travailleurs âgés	7
Répercussions économiques et sociales	9
– Le prix économique	9
– L'aspect humain du problème	9
Revendications	11
– Emplois	11
– Formation	12
– Orientation professionnelle	13
– Prestations d'assurance-chômage	14
– Pensions	15
– Création d'emplois	15
– Aide aux petites entreprises	16
Mesures actuelles	17
– Centres d'emploi du Canada	17
– Programme national de formation du Canada	17
– Programme de mobilité du Canada	18
– Programme d'aide à l'adaptation des travailleurs	18
Politiques concernant les travailleurs âgés dans d'autres pays	21
Conclusions et recommandations	23
Annexe I – Liste des groupes consultés	
Annexe II – Liste des organismes et particuliers ayant présenté des documents	
Annexe III – Bibliographie	

Sommaire

Il existe actuellement au Canada plus de 300 000 travailleurs âgés de 45 à 64 ans en chômage, officiellement ou non. Le taux de chômage dans ce groupe d'âge s'est accru de façon considérable après 1981, puis monta en flèche au début de 1985, tandis que le nombre de chômeurs dans d'autres tranches d'âge diminuait ou demeurait stable. En outre, les travailleurs âgés restent en chômage plus longtemps que les jeunes. En mars 1985, les travailleurs âgés masculins demeuraient sans travail 31,8 semaines, soit 7,8 semaines de plus que la moyenne pour l'ensemble des hommes. La population de travailleurs âgés, en particulier les hommes, s'est accrue plus rapidement que leur nombre au sein de la population active. Il en résulte que, depuis 1975, 184 000 travailleurs âgés masculins ont quitté la population active.

La récession économique, les changements survenus dans l'industrie et l'innovation technologique ont touché un grand nombre de travailleurs de tous âges et de tous niveaux au cours des dernières années. Toutefois, à de nombreux égards, les effets sur les travailleurs âgés ont été plus tragiques et traumatisants. Beaucoup d'entre eux, en chômage pour la première fois depuis très longtemps, se sont vus dans l'incapacité d'obtenir un autre emploi dans une économie touchée par la crise. La majorité n'a eu ni indemnité de licenciement ni retraite, ou a reçu des sommes insuffisantes, pour vivre jusqu'à 65 ans, âge où les régimes de pensions commencent à s'appliquer. En conséquence, leur niveau de vie a décliné et ils ont éprouvé de sérieux problèmes d'ordre social et psychologique.

À l'heure actuelle, les programmes gouvernementaux canadiens destinés tout particulièrement aux travailleurs âgés sont presque inexistants. Les programmes fédéraux s'appliquant dans une certaine mesure à leur groupe d'âge ne sont pas utilisés par les travailleurs âgés. Ceux-ci ont rarement recours, par exemple, aux programmes de formation et de mobilité. De plus, les changements apportés récemment aux règles de l'assurance-chômage pénalisent les travailleurs âgés en chômage qui prennent une retraite anticipée, aggravant leur situation financière et les plongeant dans un plus grand désespoir.

D'autres pays industrialisés ont reconnu la situation particulière de ce groupe d'âge; ils ont adopté des politiques et pris des mesures pour faire face à la situation, ce que le Canada n'a pas encore fait.

Afin d'aider le gouvernement fédéral à remédier à cette absence de politiques publiques concernant les travailleurs âgés, le Conseil fait plusieurs recommandations concernant les modifications à apporter à la politique en matière d'assurance-chômage, à la réforme des pensions, à la formation, à la stimulation de l'emploi, à la création d'emplois, à la création de centres communautaires de recherche d'emplois et d'orientation professionnelle destinés aux travailleurs âgés, à l'aide aux petites entreprises, etc.

Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration (CCCEI)

Président

Tom Sosa
Vice-président
Ryerson Polytechnical Institute
Toronto (Ontario)

Vice-Président

Albert G. Hearn
Retraité (Vice-président au Canada, Union internationale des employés des services)
Agincourt (Ontario)

Membres

Fernand Boudreau
Vice-président
Fédération des travailleurs du Québec
Montréal (Québec)

Ralph B. Brenan
Président
G.E. Barbour Company Limited
Sussex (N.-B.)

Constantine Constantinou
Président
Investissement Primeco Ltée
Montréal (Québec)

Frank Fazio
Avocat
Bureau d'avocat Fazio
Windsor (Ontario)

Diana J. Ferguson
Président-directeur général
Berwick Ferguson Payroll Canada Limited (BFP)
Toronto (Ontario)

Mme Joan George
Thompson (Manitoba)

James McCambly
Président
Fédération canadienne du travail
Ottawa (Ontario)

Katherine McGuire
Représentante nationale
Syndicat des travailleurs en communications, électronique, électricité, techniciens et salariés du Canada
Ottawa (Ontario)

Paul R. McKeown
Expert-conseil
D.W. Hartford & Associates Inc.
Toronto (Ontario)

A. Jean Moore
Kingston (Ontario)

William A. Parsons
Président
Fédération du travail de Terre-Neuve et du Labrador
St-Jean (Terre-Neuve)

Marcel G. Pepin
Services de recherches
Confédération des syndicats nationaux
Montréal (Québec)

Jacob Pete
Expert-conseil indépendant en gestion
Saskatoon (Saskatchewan)

John S. Reid
Conseiller principal
L'Association minière du Canada
Ottawa (Ontario)

Helen K. Sinclair
Directrice des Affaires publiques
L'Association des banquiers canadiens
Toronto (Ontario)

Michael Solski
Ex-maire et vice-président pour l'Est
Mine, Mill and Smelter Workers Union
Coniston (Ontario)

Jack Thorpe
Président
Scandinavian Management
Edmonton (Alberta)

Pierre Tremblay
Président-directeur général
Pierre Tremblay Publicité Inc.
Québec (Québec)

Émile Vallée
Représentant chargé de la législation fédérale
Métallurgistes unis d'Amérique
Ottawa (Ontario)

Personnel

M. Vital Ducharme
Directeur exécutif

Mme Christina Lubbock
Secrétaire du Conseil

Mme Claudette Laramée
Secrétaire du président et du directeur exécutif

M. Daniel Chemla
Directeur de projet

M. John Goodes
Directeur de projet

M. Marcel Plamondon
Directeur de projet

Mme Lise Plouffe
Commis à l'administration

Mme Nicole Cadieux
Commis adjoint

Mme Lorraine Lachaine
Commis adjoint

Des copies supplémentaires du rapport peuvent être obtenues en s'adressant au secrétariat du conseil

CCCEI
Phase II, 3ième étage
Place du Portage
165, rue Hôtel de Ville
Hull (Québec)
K1A 0J9

(819) 994-2417

Membres du comité sur les travailleurs âgés

Membres:

Albert Hearn
(Président)
Retraité (Vice-président au Canada
Union internationale des employés
des services)
Agincourt (Ontario)

Fernand Boudreau
Vice-président
Fédération des travailleurs du Québec
Montréal (Québec)

William A. Parsons
Président
Fédération du travail de
Terre-Neuve et du Labrador
St-Jean (Terre-Neuve)

John Reid
Conseiller principal
L'Association minière du Canada
Ottawa (Ontario)

Michael Solski
Ex-maire et vice-président pour l'Est
Mine, Mill and Smelter Workers Union
Coniston (Ontario)

Jack Thorpe
Président
Scandinavian Managament
Edmonton (Alberta)

Pierre Tremblay
Président-directeur général
Pierre Tremblay Publicité Inc.
Québec (Québec)

***Diana Ferguson**
Président-directeur général
Berwick Ferguson Payroll Canada Limited
Toronto (Ontario)

***Paul McKeown**
Expert-conseil
D.W. Hartford & Associates Inc.
Toronto (Ontario)

Personnel:

John Goodes
Directeur de projet
CCCEI

* *Membres ex-officio du Comité*

Cadre de référence de l'étude

«Il existe un sujet auquel je m'intéresse vivement... et j'aimerais qu'il y ait plus de travaux et d'études. C'est un domaine que je considère comme prioritaire... et il s'agit des répercussions qu'ont les emplois désuets, l'innovation technologique et les fermetures d'usines sur les travailleurs âgés.
«J'aimerais obtenir vos avis et vos suggestions sur la pertinence des mesures actuelles destinées à aider les travailleurs âgés et sur les nouveaux moyens que nous pourrions prendre.»
L'honorable Flora MacDonald, dans une allocution devant le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, le 22 novembre 1984.

À la demande du Ministre, le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration a réalisé une étude des problèmes rencontrés par les travailleurs âgés en chômage par suite des transformations économiques et technologiques survenues au Canada.

On a mis sur pied un Comité sur les travailleurs âgés chargé d'étudier les effets du chômage sur cette partie de la population active, de déterminer le nombre de personnes touchées et d'examiner la pertinence des mesures prises actuellement pour aider ces travailleurs. Le Comité a aussi eu pour tâche d'étudier de nouvelles façons de faire face au problème et de faire des recommandations à ce sujet.

Collecte de l'information

On a tout d'abord rassemblé les données statistiques nécessaires pour déterminer le nombre de travailleurs âgés en chômage par tranche d'âge et par sexe et étudié les tendances concernant la participation à la population active et le taux de chômage dans le groupe d'âge considéré. Étant donné que Statistique Canada fournit des données sur les 45 à 54 ans et les 55 à 64 ans, on a choisi ces deux groupes et décidé que, pour les besoins de l'étude, un travailleur âgé fait partie de la tranche d'âge de 45 à 64 ans.

On a étudié en même temps l'utilisation par les membres de ce groupe d'âge de certains des grands programmes offerts par la Commission de l'emploi et de l'immigration.

En outre, on a examiné d'autres études sur le même sujet effectuées au Canada et à l'étranger ainsi que ce que font d'autres pays pour régler le problème du chômage chez les travailleurs âgés.

Pour obtenir des données de sources diverses concernant la situation des travailleurs âgés au Canada, le Conseil a décidé de s'adresser à un certain nombre d'organismes représentant les employeurs et les travailleurs, et à plusieurs services de placements communautaires, et leur a demandé de fournir points de vue et documents sur ce sujet.

Au total, on s'est mis en contact par la poste et par téléphone avec 15 associations patronales, 18 organisations ouvrières, 8 centres de placements communautaires et un groupe universitaire. La plupart ont répondu par écrit et le Comité sur les travailleurs âgés a rencontré par la suite 5 associations patronales, 15 syndicats, plusieurs groupes communautaires et des représentants de la communauté universitaire, afin de discuter du problème. En outre, le Comité a organisé des groupes de discussion avec un certain nombre de travailleurs âgés sans emploi dans diverses régions du Canada.

Parallèlement aux réunions du Comité avec des organismes et des groupes de discussion un peu partout au pays, le Conseil a engagé un bureau d'études chargé de diriger des groupes de discussion dans six localités, de Corner Brook (Terre-Neuve) à Port Alberni (Colombie-Britannique).

(La recherche effectuée par ces groupes comporte des face à face avec des membres du groupe cible, afin d'obtenir l'impression générale des participants sur des points particuliers. On peut aussi y recourir pour mieux comprendre l'attitude des participants, leurs pensées et leurs sentiments profonds sur le sujet considéré.)

On a consigné, comparé et examiné l'information recueillie à toutes ces sources; elle constitue la matière du présent rapport.

On a également fait une revue préliminaire d'études qui examinèrent les circonstances particulières de groupes spéciaux de travailleurs, telles que les personnes handicapées et les femmes, qui rencontrent des difficultés dans le marché du travail. Nous avons bientôt réalisé que les difficultés qui s'appliquent surtout aux travailleurs âgés sont encore plus graves pour ceux qui font partie de ces groupes spéciaux. Cependant, le Conseil a décidé en dernière analyse que cette étude-ci ne traiterait que des travailleurs âgés en général, et n'examinerait pas les problèmes particuliers auxquels font face les personnes handicapées, les femmes et les autres groupes désavantagés dans cette catégorie d'âge.

Vue d'ensemble du problème

«...à mesure que l'offre, engendrée par des systèmes et des technologies de plus en plus productives, dépasse la demande de biens et de services, le chômage deviendra un élément structurel de notre société et nécessitera la réorganisation totale du travail rémunéré.» — Marvin Bartell et Riva Bartell, Université du Manitoba, dans le *Journal of Economic Psychology*, mars 1985

«Au début, l'industrie croyait qu'il s'agissait d'une situation provisoire, mais comme il n'y eut pas d'amélioration sur les marchés, il fallut licencier des employés indéfiniment.» — Un membre de l'Association minière du Canada, Ottawa (Ontario)

«Quand les choses se seront tassées, il ne restera plus que la moitié environ des salariés qui auront conservé leur emploi.» — L'un des membres du Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique/Forest Industrial Relations Joint Committee, Vancouver (Colombie-Britannique)

«L'innovation technologique est nécessaire, mais que faisons-nous de ceux qui sont licenciés à cause des changements survenus?» — Un travailleur âgé en chômage, Kamloops (Colombie-Britannique)

Causes fondamentales

Une conjonction unique de facteurs économiques et démographiques a donné naissance à un problème rarement, sinon jamais, rencontré par les travailleurs âgés dans une société industrielle moderne. Les mutations structurelles survenues dans l'économie et les changements profonds qui se sont produits au sein de la population ont abouti à un taux de chômage à deux chiffres, qui a persisté durant la récession et s'est maintenu malgré le modeste rétablissement économique qui a suivi.

Contrainte de s'adapter aux forces agissant sur le marché mondial et aux changements technologiques, l'industrie canadienne a traversé une période de compression des dépenses et de changement dans la production. Ces adaptations ont entraîné d'importantes réductions de personnel dans beaucoup de secteurs de l'économie, touchant ainsi un grand nombre de travailleurs de tous âges, et ont provoqué l'apparition de nouveaux métiers exigeant des aptitudes et une formation différentes.

Cette situation a eu des conséquences pour l'ensemble de la population active, mais, dans le cas des travailleurs âgés, le problème est plus grave encore du fait de la concurrence accrue que leur fait la génération du «Baby Boom», instruite et compétente, et qui envahit le marché du travail. Sans compter les femmes qui arrivent en force, faisant concurrence pour les emplois aux travailleurs âgés, expérimentés mais se retrouvant souvent en chômage. Beaucoup d'entre eux ont des compétences acquises grâce au travail de toute une vie mais qui ne sont plus demandées, et ils se trouvent en face d'une concurrence accrue pour les emplois offerts.

Il en résulte que le taux de chômage des travailleurs de 45 à 64 ans a connu une hausse brutale au cours des cinq dernières années, même si les 55 à 64 ans quittent, de plus en plus nombreux, la population active. Certains de ces chômeurs, en particulier dans le groupe d'âge de 45 à 54 ans, font face à d'énormes problèmes de nature financière et sociale, auxquels il ne semble exister aucune solution simple ou immédiate.

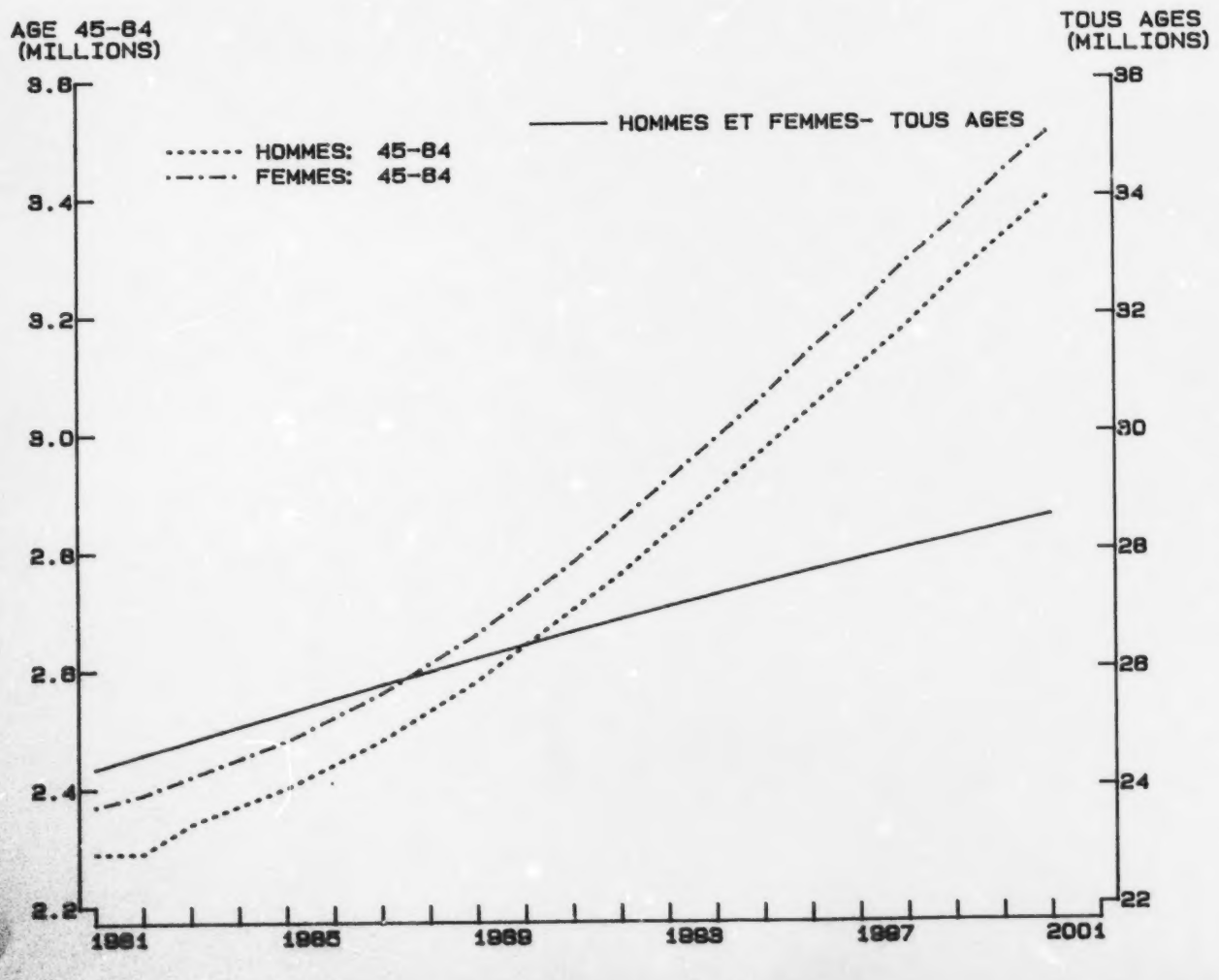
Vue d'ensemble du problème

Une population active qui vieillit

La population active Canadienne, ainsi que la population en général, vieillissent. La proportion des personnes dans le groupe d'âge de 45 à 64 ans, s'accroît très rapidement. On prévoit que le taux d'accroissement de ce groupe dépassera celui de la population totale autour de 1990 et ensuite continuera de monter à un rythme croissant jusqu'au 21ième siècle.

En 1985, il y avait environ 4,9 millions de personnes dans ce groupe d'âge dont 2,4 millions d'hommes et 2,5 millions de femmes. En l'an 2001, on estime qu'il y aura 6,7 millions de personnes dans ce groupe dont 3,3 millions d'hommes et 3,4 millions de femmes. Cela constituera un accroissement de 2 millions en 16 ans seulement.

Prévisions de la population jusqu'à 2001

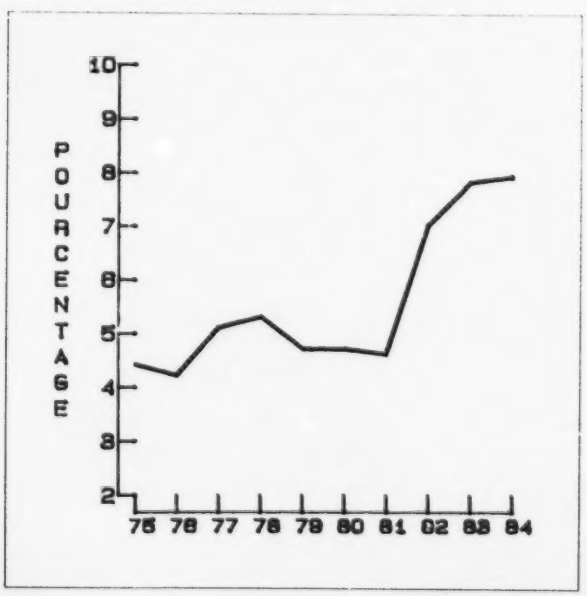


Répercussions sur l'emploi des travailleurs âgés

«Si vous avez plus de 50 ans, vous avez un problème. Dès que vous dites que vous avez travaillé pendant 30 ou 40 ans, on ne s'occupe même pas de votre demande d'emploi.»
— Un travailleur âgé en chômage, Kitchener (Ontario)

Entre 1981 et 1984, le taux de chômage chez les travailleurs âgés de 45 à 64 ans a augmenté de 4,5% à 7,9%, puis a continué de croître à un rythme plus élevé encore. Bien que le taux de chômage pour l'ensemble de la population active ait diminué très légèrement dans les premiers mois de 1985, celui correspondant à ce groupe d'âge a continué de s'élever. En mars 1985, il atteignait 9,3%.

Taux de chômage:
Travailleurs âgés de 45 à 64 ans
1975-1984



Numériquement, le total des chômeurs dans ce groupe d'âge a atteint 287 000 en mars 1985, par rapport à 260 000 en mars 1984, soit une hausse de 10,4%.

De plus, 77 000 travailleurs âgés étaient des chômeurs non officiels en mars 1985, contre 81 000 en mars 1984. Les membres de ce groupe sont considérés comme étant prêts à travailler mais ne cherchant pas activement un emploi. Ils comprennent ceux qui attendent un rappel ou une réponse à leurs demandes d'emploi ou qui croient qu'il n'est pas possible d'obtenir du travail.

En 1984, une moyenne de 299 000 travailleurs âgés étaient en chômage dont 237 000 étaient des chômeurs officiels et 62 000 des chômeurs non officiels.

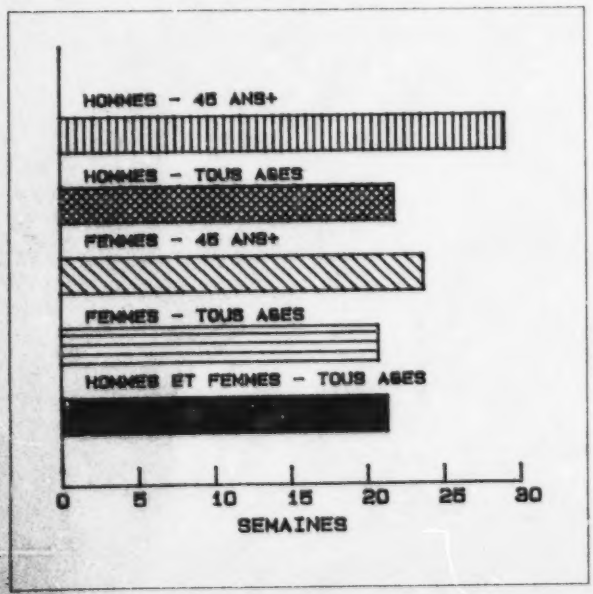
Nombre moyen de travailleurs âgés en chômage en 1984 (en milliers)

	Hommes		Femmes		Total	
	45-54	55-64	45-54	55-64	Hommes	Femmes
Chômeurs officiels	81	64	63	29	237	
Chômeurs non officiels	31		31		62	
Total	176		123		299	

Répercussions sur l'emploi des travailleurs âgés

Une caractéristique importante de ce groupe d'âge, en particulier chez les hommes, est que ses membres restent sans travail beaucoup plus longtemps que ceux des autres tranches d'âge. En mars 1985, les travailleuses âgées restaient en chômage pendant 23,4 semaines en moyenne, soit 2,1 semaines de plus que la durée moyenne du chômage pour toutes les femmes se trouvant dans cette situation. Quant aux hommes âgés, ils restaient sans travail pendant 31,8 semaines en moyenne, soit 7,8 semaines de plus que la moyenne pour tous les chômeurs masculins.

Durée moyenne du chômage en décembre 1984



Peut-être le fait nouveau le plus frappant survenu au cours des dix dernières années a été le déclin de la participation à la population active des travailleurs âgés, en particulier des hommes de 55 à 64 ans. Au cours de la période qui commence en 1975, la population masculine âgée de 45 à 64 ans a augmenté de 249 000, tandis que, dans la population active, leur nombre n'a augmenté que de 65 000. Cela signifie que 184 000 travailleurs âgés masculins dont 156 000 dans le groupe d'âge de 55 à 64 ans, ne font pas partie de la population active.

Au cours de la même période, le nombre de femmes de la tranche d'âge de 45 à 54 ans faisant partie de la population active a augmenté plus rapidement que leur croissance démographique. La participation à la population active des femmes de 55 à 64 ans s'est accrue lentement, mais n'a pas suivi leur croissance démographique.

Répercussions économiques et sociales

«C'est comme essayer de monter une échelle pendant que quelqu'un est en train de la scier sous vos pieds». — Un travailleur âgé en chômage, Winnipeg (Manitoba)

«La vie dans la collectivité a changé à cause du chômage. Les gens perdent espoir et se mettent à faire des bêtises». — Un travailleur âgé en chômage, Hamilton (Ontario)

«Je me sens malheureux et en colère». — Un travailleur âgé en chômage, Vancouver (Colombie-Britannique)

Les circonstances économiques et sociales des travailleurs âgés varient d'un individu à l'autre. A un pôle il y a ceux qui ont pu obtenir des compensations pour perte d'emploi ou une pension généreuse et qui n'ont parfois besoin que d'une petite quantité de revenus supplémentaires pour entretenir un niveau de vie acceptable. Ce groupe semble être minoritaire.

À l'autre extrémité on trouve ceux qui n'ont reçu ni compensation ni pension et qui ont épuisé leur fond d'assurance-chômage. Ces travailleurs n'ont plus d'autres ressources que leurs économies, la valeur nette de leur maison et d'autres biens matériels ou, en dernier recours, les allocations d'assistance sociale.

Un grand nombre de travailleurs âgés en chômage sont aux prises avec des problèmes économiques et sociaux graves et même insurmontables. Ils voient s'évanouir leur espoir d'assurer un avenir économique auquel ils ont consacré de nombreuses années de travail. Ils estiment que les employeurs, la collectivité, le gouvernement et la société les ont abandonnés et ils ne peuvent comprendre le pourquoi de cet état de choses.

Le prix économique

«Nous avons passé de nombreuses années à développer nos compétences, à travailler et à payer des impôts. Nous devrions avoir les mêmes chances que les autres». — Un travailleur âgé en chômage, Vancouver (Colombie-Britannique)

«Personne ici ne peut se permettre de se considérer comme retraité». — Un travailleur âgé en chômage, Kitchener (Ontario)

Les talents et les compétences que possèdent plus de 300 000 travailleurs âgés en chômage au Canada représentent une importante richesse nationale qui est en train d'être gaspillée et risque de se perdre à jamais. Mais le manque à produire n'est pas la seule perte économique. Le simple bon sens nous dit qu'une personne qui travaille, dépense et paie des impôts est plus utile à l'économie qu'une personne qui doit compter sur l'aide du gouvernement. Chaque fois qu'un travailleur est mis à pied et doit réduire ses dépenses ou cesser de dépenser, l'économie locale et la structure fiscale s'en ressentent. Si l'on multiplie cela par 300 000 ou davantage, les conséquences économiques pour le pays deviennent énormes.

La situation est encore plus dramatique pour l'individu. Le travailleur qui est mis en chômage involontaire ou qui est forcé de prendre une retraite prématurée voit son salaire supprimé et remplacé par les revenus considérablement réduits que lui procurent le régime de retraite, l'assurance-chômage, l'assistance sociale, ou rien du tout. Pour tous les gens touchés, cela signifie une baisse du niveau de vie, une incapacité à effectuer les versements hypothécaires et à s'acquitter de leurs autres obligations financières, l'obligation d'interrompre l'éducation des enfants et la perte du respect de soi et de sa position dans la collectivité.

L'aspect humain du problème

«Les gens ont besoin de l'appui moral que leur procure le travail, l'activité et la créativité». — Un travailleur âgé en chômage, Winnipeg (Manitoba)

Répercussions économiques et sociales

«Je suis étonné de la quantité de gens dans cette collectivité qui sont à la retraite ou qui ont été mis à pied et qui vivent dans la plus grande détresse». — Un directeur du Bureau d'emploi des aînés d'Ottawa-Carleton, Ottawa (Ontario)

«Psychologiquement, j'ai supporté la chose assez bien; mieux que certains hommes que je connais qui ont perdu leur maison et leur femme et sont devenus alcooliques». — Un travailleur âgé en chômage, Brantford (Ontario)

«Notre niveau de vie baissera et, malheureusement, certains devront manger moins. On voit déjà des cas de maladie et de stress qui sont causés par des régimes déficients». — Un travailleur âgé en chômage, Kamloops (Colombie-Britannique)

La population active passe à peu près le tiers de la journée de 24 heures au travail. Le travail procure à chacun une identité ainsi que des avantages économiques. Sauf lorsqu'ils accomplissaient des tâches ingrates et exigeantes ou monotones et répétitives, la plupart des travailleurs en chômage considèrent la perte d'un emploi comme une expérience personnelle traumatisante, même lorsqu'elle s'accompagne d'une certaine forme d'aide financière. La majorité des travailleurs âgés en chômage désirent continuer à être productifs et utiles, mais ils s'aperçoivent que les occasions en ce sens disparaissent rapidement.

Le chômeur commence à ressentir immédiatement les effets négatifs de sa situation lorsqu'il reçoit son avis de licenciement ou de retraite prématurée involontaire. À mesure que passent les semaines et les mois sans que se présente aucune occasion d'emploi, l'anxiété ne cesse de s'accroître. Le chômeur perd peu à peu confiance et respect de soi. L'équilibre physique et mental se détériore tandis que s'accroît la demande de services de santé financés par l'État.

Tout aussi dramatiques sont les effets du chômage sur la famille, car l'amertune et le désespoir engendrent problèmes domestiques, alcoolisme et mauvais traitements. Au bout du compte, la perte de la dignite humaine dépasse l'individu et sa famille pour se répercuter sur la collectivité tout entière.

Revendications

«Tout le monde devrait avoir l'occasion de travailler. Les mesures de compensation ne devraient servir que de solutions à court terme; elles constituent maintenant des solutions à long terme». — Un travailleur âgé en chômage, Hamilton (Ontario)

«Le seul remède consiste à faciliter le plus possible la transition vers le chômage. C'est pourquoi la prestation d'une certaine aide financière est de première importance». — Un représentant de l'Institut canadien des textiles, Montréal (Québec)

«Les gens appartenant à ce groupe d'âge répugnent à accepter de l'argent pour rien». — Un représentant du Syndicat international des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce, Toronto (Ontario)

«Des unités d'orientation professionnelle devraient être implantées dans la collectivité pour orienter les sans travail, mais ces services devraient être administrés par des gens de la place et non pas par le gouvernement». — Un travailleur âgé en chômage, Trois-Rivières (Québec)

Les problèmes qui se posent aux travailleurs âgés en chômage seraient résolus de façon satisfaisante si l'on pouvait trouver un moyen de leur assurer un revenu suffisant pour entretenir un niveau de vie raisonnable jusqu'à l'âge de la retraite. Cependant, en raison des besoins et des situations variables des personnes concernées, il existe plus d'une façon de parvenir à ce résultat.

Pour ce qui est de la majorité, seul un emploi à plein temps est susceptible de répondre à leurs besoins économiques, sociaux et psychologiques. D'autres cherchent dans un emploi à temps partiel un complément à leur pension ou au produit de leurs investissements et quelques-uns cherchent à demeurer actifs en effectuant du travail bénévole et en rendant divers autres services à la collectivité.

Ainsi, alors que de nombreux travailleurs âgés considèrent qu'un emploi constitue la solution à leurs problèmes, d'autres, en particulier la fraction la plus âgée de ce groupe, préfèrent une retraite sûre à l'abri des besoins pécuniaires. Certains voient dans la formation un moyen de parvenir à la sécurité d'emploi et de revenu, alors qu'un petit nombre aspirent à travailler à leur compte. Tous sont d'accord pour dire qu'une certaine forme d'aide et d'orientation communautaires permettrait d'alléger leur fardeau et que des efforts devraient être déployés en vue de changer l'attitude des employeurs à l'égard des travailleurs âgés.

Emplois

«Lorsque nous allons faire une demande d'emploi, on nous dit de ne pas perdre notre temps». — Un travailleur âgé en chômage, Kamloops (Colombie-Britannique)

«Nous avons de l'expérience et de la maturité, et parce que nous sommes plus âgés nous estimons devoir travailler plus dur». — Un travailleur âgé en chômage, Winnipeg (Manitoba)

«Les employeurs n'oseront pas le dire, mais si vous avez plus de 55 ans, ils refuseront de vous engager. Ils veulent qu'une personne puisse travailler au moins 20 ans». — Un travailleur âgé en chômage, Kitchener (Ontario)

La majorité des travailleurs en chômage interrogés d'un bout à l'autre du pays voient dans les débouchés professionnels la seule solution à leurs problèmes. Cependant, les chômeurs ne cherchent pas tous du travail à plein temps. Un certain nombre, en particulier dans le groupe d'âge de 55 à 64 ans, accepterait volontiers du travail à temps partiel ou occasionnel pour compléter les fonds de leur pension, de leur indemnité de cessation d'emploi ou d'autres types de revenus. Beaucoup considèrent le travail comme un moyen d'épanouissement ainsi que comme

Revendications

une nécessité économique, alors que pour un petit nombre, le travail est avant tout un facteur d'épanouissement.

La plupart des travailleurs âgés se sont cependant heurtés à divers types d'obstacles sur le marché du travail. L'un des plus courants est l'opinion perçue chez les employeurs que les travailleurs âgés sont en quelque sorte inférieurs aux plus jeunes. Un autre obstacle que les travailleurs âgés ont du mal à accepter est le fait que les aptitudes qu'ils ont cultivées au cours de nombreuses années de travail ne sont plus recherchées sur le marché du travail. En outre, les rares employeurs disposés à courir le risque d'engager un travailleur âgé ne sont souvent pas prêts à leur accorder le salaire que leur procurait leur emploi précédent.

Un autre obstacle important au réemploi est l'ignorance des techniques de recherche d'emploi parmi ces chômeurs. En effet, beaucoup d'entre eux ont passé la totalité de leur vie active à travailler et n'ont jamais eu à chercher du travail dans les dures conditions de concurrence qui sont celles du marché du travail. De plus, la plupart de ces travailleurs, en particulier ceux du groupe des 55 à 64 ans, ne sont pas disposés à déménager ailleurs au pays pour travailler. Ils ont leur demeure, leur famille, leurs amis et leurs racines à l'endroit où ils se trouvent et déménager n'est pas considéré comme une solution pratique. Cette option est encore moins attrayante pour ceux qui vivent dans les petites localités à une seule industrie, où le coût du logement est considérablement réduit par suite de la fermeture d'une usine ou d'une coupe sombre opérée par le principal employeur. Même ceux qui ont consenti à déménager trouvent souvent que les employeurs de leur nouveau milieu préfèrent engager des gens de la place. S'il est engagé en dépit de cela, le nouveau venu se verra battre froid par ses collègues qui lui reprocheront d'avoir enlevé un emploi à un travailleur local plus méritant.

Formation

«Les travailleurs âgés suivraient des cours de formation s'ils leur offraient une bonne possibilité de trouver un emploi». — Un porte-parole du Syndicat national de la Fonction publique provinciale, Ottawa (Ontario)

«Les études jouent un rôle très important. Sans elles, on ne peut espérer obtenir un emploi. Les employeurs recherchent maintenant des candidats qui ont une treizième année pour s'acquitter de travaux que nous avions coutume de faire». — Un travailleur âgé en chômage, Hamilton (Ontario)

«Une bonne part de la responsabilité incombe à l'individu, mais pour ce qui est du recyclage, ils veulent savoir sur quoi débouchera leur formation. Ils ne veulent pas être formés pour le chômage. On ne doit favoriser la formation que si elle offre de bonnes chances de trouver du travail.» — Un représentant du Syndicat des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce, Toronto (Ontario)

«Pour ceux qui parviennent à trouver un emploi, la formation sur le tas est plus importante que la formation en vue de trouver un emploi». — Un travailleur âgé en chômage, Hamilton (Ontario)

Seule une petite minorité des travailleurs âgés interrogés avaient cherché ou avaient été encouragés à suivre une formation. Et pourtant, un nombre appréciable estimaient qu'ils pouvaient tirer profit d'une formation, en particulier d'une formation sur le tas qui développerait les aptitudes qu'ils possédaient déjà. Un bon nombre de ceux qui avaient travaillé dans le secteur manufacturier ou dans les industries d'exploitation craignaient que leur faible scolarité ne leur interdise l'accès aux programmes de formation pour les emplois actuellement en demande. La plupart ont cité les compétences en informatique comme exemples des qualités requises par le

Revendications

marché du travail. Certains se disaient disposés à suivre une formation en vue de travailler dans le secteur en pleine expansion des services, par exemple dans l'entretien des immeubles. Ils n'arrivaient cependant pas à comprendre pourquoi les employeurs de ce secteur cherchaient des travailleurs titulaires d'une douzième et d'une treizième année, en dépit du caractère passablement subalterne de ce travail.

Les motifs expliquant la faible participation des travailleurs âgés au Programme de formation nationale sont difficiles à préciser. Cependant, le manque d'orientation à ce niveau trahit un degré d'apathie de la part des employeurs des Centres de main-d'oeuvre du Canada et des travailleurs âgés eux-mêmes. Le renversement de ces attitudes pourrait bien être l'une des tâches les plus difficiles pour les personnes impliquées.

Les obstacles à la formation mis en lumière par les travailleurs âgés, en particulier en ce qui concerne la formation de type institutionnel, sont les frais à payer par le candidat et le faible montant des allocations de formation destinées à ceux qui n'ont pas droit aux prestations d'assurance-chômage durant la période de formation. Des exigences irréalistes en matière de scolarité ainsi que le peu d'importance accordé à l'expérience rendent difficiles l'accès à la formation pour les travailleurs qui n'ont accompli qu'un minimum d'études traditionnelles. De plus, la rigidité du système ne permet pas aux travailleurs d'obtenir une formation dans les emplois en demande dans les collectivités, mais les dirige vers des emplois exigeant une formation à long terme que le travailleur âgé aussi bien que l'employeur jugent peu pratique à l'âge du candidat. Mais la principale question qu'on se pose au sujet de la formation est «La formation en vue de quoi?» Personne ne veut être formé pour le chômage.

La formation fera l'objet d'un examen plus approfondi dans la partie du rapport consacrée aux MESURES ACTUELLES.

Orientation professionnelle

«Les travailleurs âgés créent leurs propres obstacles. Ils ne savent pas comment s'y prendre parce qu'ils n'ont jamais été en chômage auparavant». — Un travailleur âgé en chômage, Brantford (Ontario)

«Nous ne pouvons voler de nos propres ailes maintenant. Nous avons besoin d'aide. Nos égos ont besoin de prendre des forces». — Un travailleur âgé en chômage, Hamilton (Ontario)

«Parfois, le seul fait d'entendre quelqu'un parler aide à se sentir plus optimiste. De nombreuses gens se sentent très malheureuses et troublées, et ont besoin de parler à quelqu'un». — Un bénévole du Bureau d'emploi des aînés, Ottawa (Ontario)

«Les Centres de main-d'oeuvre du Canada se comportent différemment à l'endroit des travailleurs âgés. On a l'impression qu'ils ne veulent pas vous parler. Les employés de ces Centres sont généralement plus jeunes que moi». — Un travailleur âgé en chômage, Sudbury (Ontario)

Un sentiment d'abandon semble régner parmi les travailleurs âgés en chômage d'un bout à l'autre du pays. Si des employeurs ont procédé, de leur propre chef ou conjointement avec les syndicats, à l'établissement de certains services d'orientation provisoires avant les réductions de personnel ou les fermetures, la plupart de ces initiatives étaient de nature transitoire. Une bonne part de l'orientation permanente de qualité est dispensée soit par les syndicats, soit par des centres administrés par la collectivité. L'expérience a démontré aux travailleurs âgés en chômage que les Centres de main-d'oeuvre du Canada sont soit mal organisés, soit réticents à leur fournir des services d'orientation.

En réponse à cette situation, un certain nombre de centres d'aide à la recherche d'emplois

Revendications

et d'orientation ont vu le jour dans l'ensemble du pays. Ces centres semblent fournir des services extrêmement précieux aux sans-travail et un petit nombre d'entre eux répondent exclusivement aux besoins des travailleurs âgés. Ces établissements fonctionnent avec un minimum d'aide financière du gouvernement et comptent pour une large part sur le travail de bénévoles issus de la collectivité. Ils procurent une ambiance de considération aux chômeurs et une source d'aptitudes, de talents et d'expérience aux employeurs qui font appel à leurs services.

Outre l'acquisition de techniques de recherche d'emploi, les travailleurs âgés en chômage ont manifesté un besoin d'orientation sur les questions financières, sur l'emploi du temps libre et sur l'adaptation à un nouveau mode de vie. Dans bien des cas, les chômeurs ou les retraités de la collectivité qui ont de l'expérience dans ces domaines servent efficacement de personnes-ressources aux bénévoles de même qu'aux travailleurs âgés. Un service d'orientation adéquat et dévoué fut cité comme l'un des besoins les plus pressants de ce groupe de chômeurs.

Prestations d'assurance-chômage

«Nous avons cotisé durant de nombreuses années. Nous avons été mis à pied et avons touché une indemnité de cessation d'emploi qui est considérée comme un revenu de l'année. Cela ne laisse aucune période de temps assurable et nous n'obtenons rien». — Un travailleur âgé en chômage, Brantford (Ontario)

«Les travailleurs âgés qui ont contribué à l'assurance-chômage pendant longtemps n'ont désormais plus droit aux prestations. Il s'agit d'une mesure punitive. L'assurance-chômage était un instrument efficace d'adaptation au marché du travail, et elle a été supprimée». — Un porte-parole du Syndicat national de la Fonction publique provinciale, Ottawa (Ontario)

«Certaines gens ont cotisé à l'assurance-chômage durant 30 ans ou davantage pour apprendre, lorsqu'ils sont mis à pied, qu'ils n'y ont pas droit. On devrait au moins leur rembourser le montant qu'ils ont investi». — Un représentant des Travailleurs amalgamés du vêtement et du textile, Toronto (Ontario)

«L'indemnité de cessation d'emploi ne devrait pas être considérée comme de l'argent gagné l'année du versement, mais comme un salaire rétroactif, des bénéfices accumulés, une pension ou autre chose». — Un représentant de l'Institut canadien du textile, Montréal (Québec)

Dans le passé, les prestations d'assurance-chômage servaient de garantie commune aux travailleurs mis à pied ou acculés à une retraite prématurée. Depuis le 31 mars 1985, la durée des prestations destinées aux travailleurs âgés a été touchée du fait que l'indemnité de cessation d'emploi et les autres sommes versées à cette occasion ont pris la place des prestations d'assurance-chômage. Encore que la plupart des personnes interrogées aient été mises à pied avant l'entrée en vigueur de cette nouvelle politique, ces personnes ainsi que celles qui ont perdu leur emploi plus récemment ont exprimé de vives inquiétudes au sujet des effets négatifs que cette politique aura sur les travailleurs âgés qui devront chercher un nouvel emploi en n'ayant à offrir qu'un petit nombre des qualités recherchées.

La modification du régime d'assurance-chômage est considérée comme une mesure des plus regrettables, adoptée à un moment où l'on devrait plutôt rechercher tous les moyens possibles de venir en aide aux travailleurs âgés en chômage. Tous les gens interrogés considèrent cette politique comme un pas en arrière dans l'histoire des politiques sociales visant à favoriser l'adaptation économique des travailleurs âgés.

Revendications

Un autre sujet d'inquiétude a été soulevé par des travailleurs âgés licenciés qui, ayant obtenu un nouvel emploi, furent de nouveau mis à pied, perdant ainsi le droit qu'ils avaient acquis à l'assurance-chômage. Cet état de chose est considéré comme de nature à décourager les travailleurs qui touchent l'assurance-chômage à chercher un nouvel emploi.

Pensions

«On pourrait réduire le taux de chômage en offrant aux travailleurs de plus de 50 ou de 55 ans la possibilité de prendre une retraite prématurée. Cette possibilité ne serait pas le choix de tous, mais celui d'un bon nombre». — Un travailleur âgé en chômage, Brantford (Ontario)

«Notre régime de pensions n'est pas conçu en fonction d'une retraite prématurée. Les pensions sont destinées aux personnes de 65 ans et ceux qui prennent une retraite prématurée doivent actuellement subir une réduction de pension. On devrait introduire des mesures destinées à encourager les gens à se retirer plus tôt sans payer un prix trop élevé». — Un membre de l'Association minière du Canada, Ottawa (Ontario)

«Ce que nous voulons c'est que le travailleur âgé puisse prendre une retraite prématurée sans compromettre sa dignité en vue de permettre aux plus jeunes de trouver un emploi utile». — Un représentant du Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique, Vancouver (Colombie-Britannique)

«La réforme des pensions est la meilleure solution à long terme». — Un représentant de Forest Industrial Relations, Vancouver (Colombie-Britannique)

Les travailleurs âgés d'un bout à l'autre du pays s'inquiètent du manque de débouchés professionnels pour la jeunesse et certains sont disposés à se retirer et à céder la place aux jeunes travailleurs à condition de se voir garantir une retraite sûre et productive. Une telle retraite prendrait à leurs yeux la forme de prestations d'assurance-chômage, d'une pension et de la possibilité d'obtenir du travail à temps partiel ou occasionnel pour compléter les revenus de la pension de retraite. La pierre angulaire d'un bon programme de retraite doit cependant être le régime de pensions.

Un grand nombre de travailleurs canadiens ne sont pas couverts par des régimes de pension privés. Dans le passé, les travailleurs tenaient pour acquis que le Régime de pensions du Canada répondrait à tous leurs besoins en matière de retraite. Or ce régime ne correspond plus aux besoins modernes car il est fondé sur l'hypothèse que les travailleurs n'auront pas besoin de ces allocations avant l'âge de 65 ans. Tel n'est cependant plus le cas, vu que de nombreux travailleurs de moins de 65 ans sont mis à pied ou mis à la retraite. D'autre part, les régimes de pensions des entreprises sont aussi pleins de défauts, dont les moindres ne sont pas les conditions de dévolution ni le manque de transférabilité. Dans le cas des futurs pensionnés, les modifications annoncées dans le budget fédéral de 1985 apporteront des remèdes à certains de ces problèmes, en particulier les mesures de dévolution anticipée, une transférabilité accrue et des encouragements d'ordre fiscal concernant le régime de retraite. On devra cependant déployer plus d'efforts pour adapter les régimes de pensions du Canada aux réalités des années 1980.

Création d'emplois

«On devrait offrir des subventions aux compagnies qui s'établissent dans des communautés ayant souffert sévèrement des problèmes d'adaptation industrielle. Ceci s'appliquerait particulièrement aux compagnies qui seraient d'accord pour engager une certaine propor-

Revendications

tion de travailleurs âgés et leur payer un salaire qui vaut la peine». — Un travailleur âgé en chômage, Trois-Rivières (Québec)

«Le gouvernement peut contribuer à la création d'emplois, mais ceux-ci doivent être créés dans le secteur des travaux publics (voirie, approvisionnement en eau, chemins de fer et travaux d'entretien)». — Un travailleur âgé en chômage, Kitchener (Ontario)

«Des projets publics constructifs, de nature à procurer des revenus suffisants pour mener une vie digne. Le secteur du logement offre de bonnes possibilités de développement. Trop de gens habitent des logements de qualité inférieure». — Un travailleur âgé en chômage, Winnipeg (Manitoba)

«Le reboisement est un secteur qui offre des possibilités d'emploi, mais les gouvernements doivent rendre des fonds disponibles». — Un travailleur âgé en chômage, Kamloops (Colombie-Britannique)

Lorsque les travailleurs âgés parlent de création d'emplois, ils font allusion à la stimulation de l'activité économique qui aboutit à la production de biens et de services pour usage domestique ou pour l'exportation. Ils ne croient pas à une activité futile de création de travail. Ce groupe est également favorable à la pratique d'octroyer des subventions ou une remise d'impôts aux employeurs qui accordent un emploi permanent aux travailleurs âgés en chômage. On juge également très important que le gouvernement fédéral aide les industries, par des garanties de prêts et par d'autres moyens, à s'adapter aux changements technologiques et à prévenir la fermeture des usines.

Outre le maintien en activité des industries existantes, on estimait que c'est dans le secteur des travaux publics à forte concentration de main-d'oeuvre que se fait sentir le besoin le plus pressant d'action de la part du gouvernement pour encourager la création d'emplois. On a fait état de la nécessité de produire et d'entretenir des routes, des rues, des installations d'approvisionnement en eau, des quais, des installations touristiques et des logements plus nombreux et de meilleure qualité. On a également cité le reboisement au nombre des activités susceptibles de créer des emplois, en particulier en Colombie-Britannique.

Aide aux petites entreprises

«Pour créer plus d'opportunités d'emploi, le gouvernement devrait envisager une sorte d'aide aux petites entreprises qui s'établissent dans des communautés où il y a un grand nombre de chômeurs». — Un travailleur âgé en chômage, Trois-Rivières (Québec)

«Travailler à son compte c'est encore travailler». — Un travailleur âgé en chômage, Hamilton (Ontario)

«Nombreux sont les gens qui possèdent une certaine aptitude à fabriquer un produit ou à fournir un service, et qui pourraient créer des emplois, mais ils ont besoin de fonds». — Un travailleur âgé en chômage, Brantford (Ontario)

Environ 10% des travailleurs âgés en chômage se disent désireux de fonder une petite entreprise. Les types d'entreprises envisagés se rattachent à la consultation, aux services de comptabilité, à la vente au détail, aux boutiques de spécialités, à l'artisanat, au rembourrage, aux services d'entretien, à l'économie domestique, etc. Ils étaient tous d'accord que le plus difficile serait d'obtenir les capitaux voulus.

Mesures actuelles

Emploi et Immigration Canada offre plusieurs programmes et services qui pourraient servir à atténuer certains des problèmes auxquels sont confrontés les travailleurs âgés en chômage. Toutefois, exception faite du programme d'assurance-chômage, aucun de ces programmes n'a été largement utilisé jusqu'à présent par les personnes de ce groupe d'âge. Les raisons qui expliquent ce phénomène n'ont pas été élucidées. Certains travailleurs âgés se sont plaints du fait que les programmes et services existants sont destinés à la jeunesse et aux autres groupes cibles et qu'il ne reste plus assez de ressources pour servir les autres groupes. Peu importe la raison, il reste que le niveau des services offerts aux travailleurs âgés n'est pas proportionnel à leur nombre dans la population active.

Les Centres d'emploi du Canada

«En général, le CEC est plutôt utile mais il y a certaines personnes qui ne sont pas satisfaisantes.» - Un travailleur âgé en chômage, Brantford (Ontario)

«Le CEC fait probablement son possible mais sa façon de communiquer est épouvantable. On a dit à quelqu'un qu'on ne voulait pas le voir. 'Cherches-toi un emploi tout seul', lui a-t-on dit.» — Un travailleur âgé en chômage, Winnipeg (Manitoba)

«Le CEC ne m'a pas aidé du tout. On vous traite comme si vous ne valiez pas la peine qu'on s'occupe de vous. Les conseillers n'ont qu'une hâte, c'est de vous voir sortir.» — Un travailleur âgé en chômage, Hamilton (Ontario)

La plupart des travailleurs âgés ont appris à n'attendre que peu ou pas d'aide de leurs Centres d'emploi du Canada (CEC) lorsqu'ils sont à la recherche d'un emploi. En fait, dans toutes les régions, sauf en Colombie-Britannique, les travailleurs âgés se sentent tout à fait laissés pour compte par les CEC. Certains d'entre eux ont tenté d'expliquer l'absence de service de la part des CEC par un personnel surchargé de travail, des changements trop fréquents des conseillers en emploi et une augmentation du nombre de clients causée par un fort taux de chômage. Peu importe la raison, les travailleurs âgés se tournent maintenant vers d'autres services de placement et d'orientation, où ils existent, ou entreprennent des démarches pour trouver eux-mêmes un emploi.

Programme national de formation du Canada

«La plupart des travailleurs n'ont besoin que d'un petit complément de formation. Beaucoup de nos compétences sont polyvalentes, mais les employeurs ne le savent pas». — Un travailleur âgé en chômage, Vancouver (Colombie-Britannique)

«Les CEC n'aident pas les travailleurs âgés. On dit aux personnes âgées de plus de 30 ans qu'on ne peut les envoyer en formation parce que ce ne serait pas rentable.» — Un responsable d'un centre d'aide aux chômeurs, Winnipeg (Manitoba)

«Je suis allé au CEC pour m'informer sur la formation. On m'a offert 25 $ par semaine en allocations de formation.» — Un travailleur âgé en chômage, Ottawa (Ontario)

La participation des travailleurs âgés au Programme national de formation du Canada et à son prédécesseur, le Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada, a été faible par rapport au pourcentage de la population active qu'ils représentent. Au cours des cinq années précédentes, le nombre d'hommes qui participaient aux Programmes nationaux de formation en établissement et dans l'industrie représentait une moyenne de 5,3% de tous les hommes en formation; quant à la moyenne des femmes, elle était de 8,3%. Ce résultat doit être comparé aux taux de participation des personnes de ce groupe

Mesures actuelles

d'âge dans la population active, qui sont de l'ordre de 26,8% pour les hommes et de 21,8% pour les femmes.

On observe une plus grande participation des hommes au Programme national de formation dans l'industrie qui, en grande partie, offre une formation en cours d'emploi, alors que les stagiaires de sexe féminin étaient concentrées dans le Programme national de formation en établissement, axé principalement sur la formation en classe.

Les raisons qui expliquent ces faibles taux de participation aux programmes de formation varient. Les travailleurs âgés semblent manquer de motifs suffisants pour les inciter à entreprendre une formation, particulièrement une formation qui mène à l'acquisition de nouvelles compétences. Ceux qui s'intéressent à la formation préfèrent perfectionner ou étendre leurs compétences. Les Centres d'emploi du Canada ne semblent pas encourager les travailleurs âgés à envisager la formation comme une option valable. Les travailleurs âgés se plaignent du fait que les conditions d'admissibilité sont trop restrictives et que les allocations offertes dans le cadre du Programme national de formation en établissement sont trop basses pour leur permettre de couvrir les frais de subsistance lorsqu'ils sont en formation. Enfin, les employeurs ne semblent pas vouloir former les travailleurs âgés, probablement parce qu'ils ont peur de ne pas être en mesure de récupérer les sommes qu'ils ont investies dans la formation.

Programme de mobilité du Canada

«Les coûts de réinstallation des travailleurs âgés déplacés par la technologie devraient être partagés entre les employeurs, les travailleurs et le gouvernement, ceux qui bénéficient du changement.» — Un responsable du British Columbia and Yukon Territory Building and Construction Trade Council, Vancouver (Colombie-Britannique)

«Nous serions d'accord pour déménager s'il y avait des perspectives d'emploi à long terme là où nous irions et si ce n'était pas trop loin. Mais nous aurons besoin d'aide pour couvrir les frais de déménagement.» — Un travailleur âgé en chômage, Trois-Rivières (Québec)

«C'est difficile pour nous de déménager. Nous ne voulons pas nous déraciner. Ma famille est ici et ma femme travaille.» — Un travailleur âgé en chômage, Kitchener (Ontario)

Un petit nombre de travailleurs âgés reçoivent de l'aide dans le cadre du Programme de mobilité du Canada. Au cours du dernier exercice, environ 8,6% de tous les participants au programme se situaient dans le groupe d'âge des 45-64 ans et la majorité d'entre eux étaient de sexe masculin. Cette proportion doit être comparée au taux de participation à la population active, qui est de 24,6% pour ce groupe d'âge.

L'enracinement dans la collectivité est la raison la plus souvent invoquée par les travailleurs âgés pour expliquer leur peu d'empressement à déménager. La maison, la famille, les amis et l'éducation des enfants sont cités comme les principaux facteurs les rattachant à leur collectivité. La peur de subir des pertes financières lors de la vente d'une maison était une autre raison invoquée pour expliquer l'absence de mobilité dans les petites villes et les localités à industrie unique.

Programme d'aide à l'adaptation des travailleurs

«C'est un organisme d'emploi local qui devrait décider des adaptations qui sont nécessaires. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient seulement agir en tant que promoteurs.» — Un responsable de l'Institut canadien des textiles, Montréal (Québec)

«Si on faisait une étude pour évaluer le coût d'un programme de retraite anticipée, on en

Mesures actuelles

concluerait peut-être que c'est la bonne approche, que ce n'est pas plus coûteux que l'assurance-chômage.» — Un membre du Comité conjoint du Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique et de la Forest Industrial Relations Ltd., Vancouver (Colombie-Britannique)

Le Programme d'aide à l'adaptation des travailleurs (PAAT) est géré par l'Office d'aide à l'adaptation des travailleurs et Emploi et Immigration Canada, ce dernier étant responsable de son application. Le programme est conçu pour fournir un soutien du revenu aux travailleurs âgés entre le moment où ils ont épuisé leurs prestations de chômage et celui où ils atteignent l'âge de 65 ans. Pour être admissible, le travailleur âgé doit avoir au moins 54 ans au moment de son licenciement, mais pas plus de 65 ans, et doit avoir été au service d'une entreprise reliée à une industrie désignée pendant au moins 10 des 15 années précédant le licenciement. Les prestations accordées dans le cadre de ce programme fournissent un revenu de pré-retraite aux travailleurs âgés en chômage, dans les industries et les localités expressément désignées, pendant les périodes de difficultés économiques ou de dérèglements temporaires du marché du travail.

En 1984-1985, on évalue à 4 917 le nombre de personnes qui seront aidées dans le cadre de ce programme, à un coût estimatif de 42 millions de dollars pour le gouvernement fédéral. La plupart de ceux qui reçoivent une aide sont des travailleurs âgés déplacés des industries du textile et du vêtement.

Même si les employeurs, les syndicats et les travailleurs sont en faveur d'un programme du même type que le PAAT, ils s'inquiètent de son coût et veulent savoir qui paiera la note. Par exemple, on évalue à 1 milliard de dollars par année le coût d'un tel programme pour couvrir le nombre actuel de travailleurs âgés de 55 à 64 ans, et le coût augmenterait chaque année à mesure que plus de travailleurs se joindraient au programme.

Politiques concernant les travailleurs âgés dans d'autres pays

Contrairement au Canada, la plupart des nations industrialisées occidentales ont une politique du marché du travail pour les travailleurs âgés. Cependant, comme dans notre pays, certaines de ces mesures constituent non pas des stratégies spécifiques visant les travailleurs âgés mais plutôt une série de dispositions qui touchent les travailleurs âgés et leur place sur le marché du travail. Les mesures qui ont été adoptées sont habituellement classées comme préventives, correctives et compensatoires. Les mesures préventives se préoccupent de l'adaptation au travail, de la réduction du temps de travail et de la prévention des licenciements. Les mesures correctives ont pour objectifs la promotion et le réembauchage des travailleurs âgés en chômage et les mesures compensatoires, l'extension du droit aux prestations de chômage et la facilitation de la retraite anticipée.

Les pays suivants ont adopté une ou plusieurs dispositions qui s'adressent expressément aux travailleurs âgés et qui sont utilisées de concert avec d'autres dispositions pour élaborer une politique à plusieurs facettes.

Les États-Unis d'Amérique

Aux É.-U., la politique préventive est fondée en grande partie sur des régimes d'ancienneté issus de négociations collectives et se préoccupe surtout de l'ordre des mises à pied en cas de licenciements. Cette politique ne touche qu'indirectement les travailleurs âgés. L'Age Discrimination in Employment Act interdit les congédiements sur le seul critère de l'âge mais pas les renvois justifiés par une baisse de productivité. La politique corrective se manifeste principalement sous la forme de programmes publics s'adressant aux travailleurs âgés; le plus populaire d'entre eux est un programme de création d'emplois qui offre du travail à temps partiel dans le domaine des services communautaires. Quant à la politique compensatoire, une disposition permet aux travailleurs âgés de toucher des pensions d'État réduite à l'âge de 62 ans; en outre, six mois additionnels de prestations de chômage sont disponibles si la perte d'emploi a été directement causée par une augmentation des importations.

Grande-Bretagne

Au Royaume-Uni, un régime d'ancienneté officieux favorise les travailleurs âgés, mais seulement sur la base de longs états de service. Il fournit aux employeurs une aide en certaines circonstances pour payer le coût des indemnités de licenciement aux employés qui possèdent de longs états de service. Dans le cadre du seul programme officiel existant, les hommes peuvent prendre leur retraite à l'âge de 64 ans et les femmes, à l'âge de 59 ans, si les employeurs acceptent de les remplacer par des chômeurs. Le gouvernement verse aux retraités une allocation qui provient d'un fonds spécial du gouvernement. Certains employeurs en G.-B. ont pris des dispositions visant à permettre aux travailleurs âgés de prendre une retraite anticipée dans le cadre des régimes de pension privés. Cependant, le niveau des prestations est si bas que les retraités s'inscrivent également au chômage pour être en mesure d'augmenter leurs maigres pensions avec des prestations de chômage.

France

En France, la politique des travailleurs âgés est en grande partie compensatoire. Ceux qui ont plus de 50 ans se voient accorder des prestations de chômage durant une période de temps prolongée. Ceux qui deviennent involontairement chômeurs à 60 ans sont classés comme retraités et ont ainsi droit, jusqu'à l'âge de 65 ans, à de généreuses prestations financées par les contributions au régime d'assurance sociale. Ces généreux arrangements financiers expliquent en grande partie l'absence de règlements spéciaux pour protéger les travailleurs âgés contre les congédiements.

Politiques concernant les travailleurs âgés dans d'autres pays

Suède

Les travailleurs âgés suédois de plus de 60 ans peuvent recevoir des prestations de retraite proportionnelle et continuer de travailler à temps partiel pour leur employeur habituel. En outre, les travailleurs possédant le nombre requis d'années de service peuvent prendre leur retraite à tout âge avec une pension pleine et entière s'ils sont jugés inaptes au travail. Cet arrangement est exceptionnel en ce sens que les possibilités d'embauche sur le marché du travail sont prises en considération dans l'évaluation de l'incapacité. Ces deux programmes sont financés par les contributions au régime d'assurance sociale et par des fonds gouvernementaux.

Pays-Bas

Aux Pays-Bas, les travailleurs âgés ont droit à des réductions progressives du temps de travail sans diminution ou avec des diminutions minimes de salaire. Une autre politique préventive exige que le directeur du centre local d'emploi approuve tous les congédiements de travailleurs âgés. Cependant, la plus importante disposition est un régime de rente d'invalidité semblable à celui qui existe en Suède. En outre, une personne qui perd son emploi à l'âge de 57-1/2 ans ou plus a droit à des prestations de chômage pleines et entières jusqu'à l'âge de 65 ans. Ces deux programmes sont financés par les contributions au régime d'assurance sociale.

Allemagne

Les politiques d'emploi s'adressant aux travailleurs âgés sont axées sur les subventions et les prêts aux employeurs qui mettent sur pied des projets de création d'emplois destinés aux travailleurs âgés. Un accent considérable est également mis sur le recyclage et les employeurs qui offrent une formation aux travailleurs âgés reçoivent de généreuses subventions au cours de la période d'apprentissage.

Conclusions et recommandations

«Si nous ne faisons pas quelque chose pour eux, ils ne pourront plus jamais travailler».
— Un représentant du Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique, section locale 1-217, Vancouver (Colombie-Britannique)

Les chômeurs âgés du Canada ne mettent leur situation sur le dos d'aucun groupe particulier dans le secteur économique et social, mais affirment que tous partagent dans une certaine mesure la responsabilité des problèmes économiques actuels. Ils reprochent à l'industrie d'être satisfaite de soi et trop lente à réagir aux nouveiles tendances, aux cadres supérieurs de manquer de dynamisme et d'imagination, aux syndicats d'être trop exigeants, aux gouvernements de verser dans l'excès et à eux-mêmes d'attendre trop de bienfaits du système.

En même temps, ces chômeurs ne savent plus que penser de la situation dans laquelle ils se trouvent après de nombreuses années passées à travailler, à payer des impôts et à contribuer aux régimes de pension et à d'autres fonds. Ils offrent leurs services au marché du travail, n'obtenant que des refus, et lorsqu'ils se tournent vers les régimes de sécurité auxquels ils ont loyalement contribué, ils se voient attribuer la portion congrue ou ne reçoivent rien.

La plupart d'entre eux poursuivent cependant leurs efforts bien que toutes les chances soient contre eux. Ils veulent avoir une occupation et se sentir utiles, mais surtout toucher un revenu qui leur permette de vivre dignement. Pour peu que ces conditions soient remplies, certains sont disposés à se retirer pour laisser la place aux plus jeunes.

Il serait malheureux que les travailleurs âgés en chômage soient obligés de vivre dans un ghetto, dans la pauvreté et le désespoir. Ils ont beaucoup à offrir et leur inactivité appauvrirait le pays. L'industrie, les syndicats et le gouvernement devraient plutôt s'efforcer d'exploiter les grandes réserves de talent et d'expérience que ces travailleurs possèdent en les mettant au service de la collectivité et du pays.

L'étude a révélé que les travailleurs âgés du Canada étaient naguère considérés comme faisant partie du décor et dans une large mesure laissés pour compte. Le moment est venu pour tous les Canadiens de reconnaître les contributions importantes que ces travailleurs ont apportées au pays et de leur fournir les possibilités qui répondent le mieux à leur situation particulière au cours de cette phase critique d'adaptation économique. Cela exigera la collaboration des employeurs, des syndicats, des gouvernements, des établissements de formation et de la collectivité, mais la chose est réalisable. Par ailleurs, on pourrait aboutir aux résultats voulus en réorientant l'affectation des ressources existantes, au lieu d'entreprendre de nouvelles initiatives de vaste envergure. Les recommandations suivantes sont les mesures que les employeurs, les syndicats, des membres de la collectivité et les travailleurs âgés eux-mêmes ont jugé opportunes pour résoudre le problème des travailleurs âgés.

Recommandation 1

a) Qu'Emploi et Immigration Canada entreprenne immédiatement un programme visant à aider les groupes communautaires locaux à créer pour les travailleurs âgés des centres de placement et d'orientation professionnels exploités par la collectivité à des endroits stratégiques d'un bout à l'autre du pays et que ces centres soient pourvus en permanence de capitaux d'amorçage en vertu de contrats d'une durée de cinq ou de dix ans. Pour ce faire, la Commission devrait faire appel à l'expérience et à l'appui des centres existants exploités par les collectivités d'un bout à l'autre du pays. Ces centres devraient être structurés de manière à empêcher que les grosses bureaucraties existantes ne s'alourdissent d'une série de bureaucraties secondaires.

Conclusions et recommandations

b) Que le Ministre profite de ses réunions avec les dirigeants syndicaux et patronaux pour les encourager à créer des services d'orientation en prévision des réductions importantes de personnel et des fermetures, afin que les travailleurs âgés touchés par ces mesures soient mieux préparés à faire face à une mise à pied ou à une retraite prématurée.

Recommandation 2

a) Afin que les chômeurs âgés puissent bénéficier pour une durée maximale de la protection financière qui leur revient, il est recommandé que la période de versement de l'assurance-chômage ne soit pas réduite en fonction des revenus que touche le travailleur lorsqu'il quitte son emploi. Les versements de prestations débuteraient au terme de la période pour laquelle ces revenus seraient payés ou payables et se poursuivraient durant toute la période d'admissibilité déterminée au moment de la cessation d'emploi.

b) Que le gouvernement renonce aux modifications qu'il envisage d'apporter aux règlements sur l'assurance-chômage le 1er janvier 1986, et selon lesquelles les pensions seraient considérées comme un revenu pour la période suivant immédiatement la mise à pied et ce, jusqu'à ce que la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage ait étudié la question et formulé des recommandations.

c) Qu'on encourage le principe de la priorité accordée aux plus jeunes ou que d'autres options soient prévues afin qu'à la veille d'un licenciement sur la base de l'ancienneté, les employés âgés se voient offrir la possibilité d'être mis à pied et de toucher l'assurance-chômage pour toute la période d'admissibilité, permettant ainsi aux plus jeunes de conserver leur emploi.

Recommandation 3

a) Qu'Emploi et Immigration Canada destine aux travailleurs âgés de 45 à 64 ans un programme de formation dans le cadre du nouveau programme de *Planification de l'emploi*. Les employeurs se verraient ainsi encouragés à former, reformer et recycler les travailleurs âgés sur le tas dans quelque occupation que ce soit.

b) Que le montant des allocations de formation pour la formation institutionnelle soit équivalent à 60% des gains pour l'ensemble des activités économiques (ou l'équivalent après décembre 1985), en vue de couvrir les frais de subsistance, et que les indemnités de déplacement et les allocations spéciales soient haussées à un niveau réaliste.

c) Qu'Emploi et Immigration Canada consulte les autorités provinciales en matière de formation pour mettre au point une méthode dont l'application permettrait aux travailleurs âgés d'être admis aux cours de formation en passant un test d'équivalence destiné à évaluer l'expérience des candidats ainsi que leur niveau d'instruction.

d) Que le Ministre consulte ses homologues provinciaux afin d'étudier la possibilité d'élaborer des normes nationales en matière de formation et de délivrer des certificats associés à des cours approuvés, qui seraient reconnus partout au Canada, qu'ils soient offerts par des établissements provinciaux, des organisations sans but lucratif ou sur les lieux du travail.

e) Que les travailleurs âgés qui sont prévenus par leur employeur que leur compétence risque de se périmer dans un avenir rapproché par suite du développement de nouvelles techniques, de la rationalisation des activités commerciales ou de la fermeture d'entreprises se voient accorder une formation

Conclusions et recommandations

et un congé d'études sans perte de revenus. Cette formation doit leur permettre d'acquérir les aptitudes requises pour exercer un emploi dans la localité ou d'obtenir les connaissances de base donnant accès à une formation plus avancée ou à un plus grand nombre de débouchés.

Recommandation 4

Qu'Emploi et Immigration Canada tienne des consultations avec les provinces, avec les autres ministères fédéraux concernés et avec les employeurs en vue de favoriser l'adoption rapide de mesures de réforme du régime de pension qui répondront aux besoins des travailleurs âgés exposés à une retraite prématurée. Il est recommandé que la politique révisée en matière de pensions fasse du Régime de pensions du Canada/des rentes du Québec, la pierre angulaire de la planification des régimes de pension(1) et garantisse à chaque travailleur les bénéfices d'un régime de pension transférable, universel et à dévolution anticipée.(2)

Recommandation 5

Qu'Emploi et Immigration Canada institue immédiatement un programme destiné à encourager les employeurs à fournir des emplois permanents aux travailleurs âgés en chômage.

Recommandation 6

Qu'Emploi et Immigration Canada lance une campagne nationale destinée à dissiper certaines idées fausses concernant les travailleurs âgés et à faire valoir auprès des employeurs leurs aptitudes, leur expérience et leur maturité en leur faisant de la publicité dans les médias et en fournissant aux travailleurs âgés et aux employeurs qui ont eu une expérience favorable avec des travailleurs âgés l'occasion de prendre la parole en public. On devrait déployer des efforts du même ordre pour faire prendre conscience aux travailleurs âgés de leurs aptitudes et des débouchés qui s'offrent à eux. On pourrait ainsi modifier l'attitude des employeurs et des travailleurs âgés par l'usage d'affiches, de panneaux d'affichage, de brochures et de feuillets joints aux chèques d'assurance-chômage.

Recommandation 7

Que le Ministre encourage les employeurs et les syndicats à étudier la possibilité de réduire progressivement les heures de travail (quotidiennes, hebdomadaires, mensuelles et annuelles) des travailleurs âgés à l'approche de la retraite, en vue de leur permettre de s'adapter graduellement à une diminution de l'activité et d'atténuer les effets psychologiques de la retraite. Cette pratique aurait également l'avantage de permettre aux employeurs de réduire leurs effectifs sans recourir à des licenciements.

Recommandation 8

Qu'Emploi et Immigration Canada entreprenne des consultations avec les employeurs et les organisations d'employeurs en vue d'établir une série de règles à suivre par les entreprises qui procèdent à d'importantes mises à pied ou à des fermetures d'usine. Cette mesure vise à assurer que les travailleurs âgés ayant de nombreuses années de service ne souffrent pas financièrement de ces ajustements industriels. Le Conseil connaît l'existence de mesures d'ajustement viables appliquées conjointement par le patronat et les syndicats et croit qu'elles pourraient servir de modèle dans la poursuite de cette approche.

Recommandation 9

Que le Ministre recommande à son collègue, le ministre de l'Expansion industrielle régionale, que les entreprises situées dans les villes à

(1) On suppose, au préalable, que ces régimes feront l'objet d'une saine gestion financière.

(2) Dans les cas où il existe des régimes de pension privés, les coûts de ces régimes seraient soustraits des cotisations au Régime de pensions du Canada/des rentes du Québec.

Conclusions et recommandations

industrie unique, dans les industries où les endroits stratégiques, qui répondent à certains critères en ce qui concerne la possibilité d'emploi à long terme et qui sont menacées de fermer leurs portes si elles n'obtiennent pas d'aide financière, reçoivent du gouvernement fédéral des garanties de prêt et d'autres mesures d'aide financière permettant d'améliorer la situation. Le Conseil est satisfait de noter que le programme Développement des collectivités annoncé dans le cadre des six nouvelles orientations pour la *Planification de l'emploi* peuvent servir de véhicule à cette initiative.

Recommandation 10

Que le Ministre, en consultation avec les ministres d'autres ministères fédéraux et provinciaux concernés, établisse un programme conjoint destiné à fournir de l'aide financière et une formation en gestion des entreprises aux travailleurs âgés en chômage et formule des recommandations pertinentes pour la mise en train de petites entreprises commerciales(1).

(1) Le Conseil n'ignore pas qu'on trouve aux États-Unis des exemples de réussite qui pourraient servir de modèles à une initiative canadienne du même ordre.

Annexe I

Liste des groupes consultés

Lieu de réunion	Groupes
Thetford Mines	Métallurgistes unis d'Amérique et un groupe de travailleurs âgés en chômage
Thetford Mines	Société d'Asbestos Ltée et un groupe de travailleurs âgés en chômage
Sudbury	Métallurgistes unis d'Amérique
Ottawa	Syndicat national de la Fonction publique provinciale
Ottawa	Bureau d'emploi des aînés et un groupe de travailleurs âgés en chômage
Ottawa	L'Association minière du Canada
Montréal	Fédération des travailleurs du Québec
Montréal	Conseil du travail de Montréal
Montréal	Confédération des syndicats nationaux
Montréal	Conseil central de Montréal
Montréal	Comité syndical-patronal du textile canadien
Trois-Rivières	Ouvriers unis des textiles d'Amérique et un groupe de travailleurs âgés en chômage
Toronto	Syndicat international des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce
Toronto	Travailleurs amalgamés du vêtement et du textile
Kitchener	Un groupe de travailleurs en chômage des industries alimentaires
Hamilton	Citizen Action Group et un groupe de travailleurs âgés en chômage
Brantford	Brantford District Labour Council et un groupe de travailleurs âgés en chômage
Vancouver	45 Plus: Committee for Mid-Life Work Options
Vancouver	Comité conjoint du Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique et de la Forest Industrial Relations Ltd.

Annexe 1 (suite)

Lieu de réunion	Groupes
Vancouver	British Columbia & Yukon Territory Building & Construction Trades Council
Vancouver	Section locale 1-217 du Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique et un groupe de travailleurs âgés en chômage
Vancouver	Forty Plus Business Consultants Inc.
Kamloops	Section locale 1-417 du Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique et un groupe de travailleurs âgés en chômage
Kamloops	Evans Products Co. Ltd.
Kamloops	Syndicat des fonctionnaires provinciaux de Colombie-Britannique et un groupe de travailleurs âgés en chômage
Winnipeg	Centre d'aide aux chômeurs et un groupe de travailleurs âgés en chômage
Winnipeg	M. Marvin Bartell et Mme Riva Bartell Université du Manitoba

Annexe II

Liste des organismes et particuliers ayant présenté des documents

La Chambre de commerce du Canada
Ottawa (Ontario)

Association des industries aérospatiales du Canada
Ottawa (Ontario)

L'Association des manufacturiers canadiens
Toronto (Ontario)

La Société des fabricants de véhicules moteurs
Toronto (Ontario)

L'Association minière du Canada
Ottawa (Ontario)

Institut canadien des textiles
Montréal (Québec)

CN Rail
Montréal (Québec)

CP Rail
Montréal (Québec)

L'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers
Montréal (Québec)

Comité conjoint du Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique et de la Forest Industrial Relations Ltd.
Vancouver (Colombie-Britannique)

Congrès du travail du Canada
Ottawa (Ontario)

Syndicat international des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce
Rexdale (Ontario)

Travailleurs amalgamés du vêtement et du textile
Don Mills (Ontario)

Syndicat national de la Fonction publique provinciale
Ottawa (Ontario)

Conseil du travail de Montréal
Montréal (Québec)

Fédération des travailleurs du Québec
Montréal (Québec)

YMCA "OVER FIFTY-FIVE"
Toronto (Ontario)

Times Change Women's Employment
Toronto (Ontario)

Operation Bootstrap
Toronto (Ontario)

Citizen Action Group
Hamilton (Ontario)

Bureau d'emploi des aînés
Ottawa (Ontario)

M. Marvin Bartell
Université du Manitoba
Faculty of Administrative Studies
Winnipeg (Manitoba)

Michael Solski
Coniston (Ontario)

Jean Moore
Kingston (Ontario)

Roger Grandbois
Ottawa (Ontario)

Ken Ormondy
Clearwater (Colombie-Britannique)

Linda Farris
Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada
Vancouver (Colombie-Britannique)

John Hetherington
Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada
Vancouver (Colombie-Britannique)

Étude spéciale commandée par le CCCEI

Decima Research Limited
Toronto (Ontario)

Annexe III

Bibliographie

Monographies

Aaron, Henry J. et Gary Burtless, ed., *Retirement and economic behavior,* Washington, D.C. : The Brookings Institute, 1984.

Armstrong, Pat, *Labour pains: women's work in crisis,* Toronto, The Women's Educational Press, 1984.

Bluestone, Barry et Bennett Harrison, *The Deindustrialization of America,* New York, Basic Books, Inc., 1982.

Boulet, Jac-André et Laval Lavallée, *L'évolution de la solution économique des femmes,* Ottawa : étude préparée pour le Conseil économique du Canada, 1984.

Casey, Bernard et Gert Bruche, *Work or retirement? : labour market and social policy for older workers in France, Great Britain, the Netherlands, Sweden and the U.S.A.,* Aldershot Hants, England, Gower, 1983.

The Costs of employing older workers. Washington, D.C., United States Senate, Special Committee on Aging, U.S. Government Printing Office, 1984.

Daymont, Thomas, N., *Worker productivity, employment and aging.* Stanford, CA, Institute for Research and Educational Finance and Governance, 1983.

Financial planning and money management : A needs assessment of older Canadians, Toronto : préparé pour l'Association des banquiers canadiens par Pat Delbridge Associates Inc., 1985.

Foot, David K., *Canada's population outlook : demographic futures and economic challenges.* Ottawa, Canadian Institute for Economic Policy, 1982.

French, Julia R., *Education and training for middle-aged and older workers : policy and options.* Arlington, Va., Educational Resources and Information Centre, 1980.

The Future of older workers in America : new options for an extended working life. Scarsdale, N.Y., Work in America Institute : étude de politique effectuée sous la direction de Jerome M. Rosow et Robert Zager, 1980.

Grandbois, Roger, «Mandatory retirement at 65 — a transgression», Ottawa : (Exposé présenté à la faculté de psychologie, Université d'Ottawa, 1978).

Griew, Stephen, *Aménagement des postes de travail, Paris,* Organisation pour la coopération et le développement économiques, 1964.

Hanson, Abrar et Patrice de Broucker, *Chômage et dynamique du travail au Canada,* Ottawa, Conseil économique du Canada, 1984

Hersom, Naomi et Dorothy E. Smith, "Women and the Canadian labour force", Vancouver : (compte rendu et communications d'un atelier de travail tenu à l'Université de Colombie-Britannique, janvier 1981).

Humple, Carole Segrave et Morgan Lyons, *Management and the older workforce : policies and programs,* Toronto : American Management Associations, 1982.

Jacobson, Beverly, *Young programs for older workers : case studies in progressive personnel policies,* New York, Van Nostrand Reinhold, 1980.

Annexe III (suite)

Kolberg, William H. ed., *The dislocated worker : preparing America's work force for new jobs.* 1ère ed., Calvin John, Md., publié par la National Alliance of Business, Seven Locks Press, 1983.

La population active, Ottawa, Statistique Canada, divers numéros, cat. 71-001.

Apprendre : un défi pour la vie, Ottawa : Le rapport du Jury consultatif national sur le congé de perfectionnement présenté au ministre de l'Emploi et de l'Immigration, 5 mars, 1984.

Magun, Sunder, *The unemployment experience of older workers in Canada : 1976-82,* Ottawa, Politique stratégique et planification, Emploi et Immigration Canada, 1984.

Older worker employment comes of age : practice and potential. Manlo Park, CA, National Commission for Employment Policy : SRI International, 1985.

Older workers : The federal role in promoting employment opportunities, Washington, D.C., United States Senate, Special Committee on Aging, U.S. Government Printing Office, 1981.

Opryszek, Paul, *Inflation measurement and senior citizens : challenging private pensions,* Ottawa, The Conference Board of Canada : rapport du Compensation Research Centre, 1983.

The Other Ontario : A report on poverty in Ontario, Toronto, The Ontario New Democratic Party Caucus, 1984.

Paul, Carolyn, *A human resource management perspective on work alternatives for older Americans,* Washington, D.C., National Commission for Employment Policy, 1983.

Personnel practices for an aging work force, Washington, D.C., United States Senate, Special Committee on Aging, U.S. Government Printing Office, 1985.

Statistiques provisoires sur l'assurance-chômage, Ottawa, Statistique Canada, divers numéros, cat. 73-001P.

Rhine, Shirley H., *Managing older workers,* New York, The Conference Board, 1984.

Robinson, Pauline K., *Organizational strategies for older workers,* New York, Toronto, Pergamon Press, 1983.

Root, Lawrence et Laura H. Zarrugh, *Innovative employment practices for older Americans,* Washington, D.C., National Commission for Employment Policy, [1983?]

Rosen, Benson et Thomas H. Jerdee, *Older employees : new roles for valued resources,* Homewood, III., Dow-Jones Irwin, 1979.

Saks, Daniel H., *Distressed workers in the eighties,* Washington, D.C., Committee on New American Realities, National Planning Association, 1983.

Sampson, Frank, *The labour force position of older workers,* Ottawa, Division des affaires publiques, Emploi et Immigration Canada, Juillet 1981.

Sheppard, Harold L., *New perspectives on older workers,* Kalamazoo, Mi., The W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1971.

Les relais de la reprise, Ottawa, Conseil économique du Canada, Vingt-et-unième Exposé annuel, 1984.

«Strategies for assisting the unemployed», Washington, D.C., préparé par le personnel de la Human Resources and Community Development Division, Congressional Budget Office, 8 décembre 1982.

Annexe III (suite)

Pour un partage équitable, Ottawa, Conseil économique du Canada. Compte rendu d'un colloque sur la situation économique des femmes sur le marché du travail, novembre 1984.

Portrait statistique des femmes au Canada, Ottawa, Statistique Canada; cat. 89-503E, mars 1985.

La femme dans le marché du travail, Ottawa, Statistique Canada, 1984.

Zimmerman, Lilian, «Women in transition : the social and economic needs of women returning to the labour force». Exposé préparé dans le cadre des études supérieures à la School of Social Work, Université de la Colombie-Britannique, 1979.

Articles de périodiques

Barrett, Allan J., «Long term unemployment in the Canadian labour market : recent perspectives», *Labour Market Bulletin, Employment and Immigration Canada,* vol. 2, nº 7, 30 avril 1985.

Bartell, Marvin et Riva Bartell, «An Integrative perspective on the psychological response of women and men to unemployment», *Journal of Economic Psychology,* vol. 6, nº 1, mars 1985.

Bogart, Agnes, «Part-time employment makes retirees a valuable resource», *Personnel Administrator,* vol. 28, nº 3, avril 1984.

Duggan, James E., «The labour-force participation of older workers», *Industrial and Labour Relations Review,* vol. 37, nº 3, avril 1984.

Gustman, Alan L. et Thomas L. Steinmeir, «Partial retirement and the analysis of retirement behavior», *Industrial and Labour Relations Review,* vol. 37, nº 3, avril 1984.

Kaminski-da Roza, Victoria, «A workshop that optimizes the older worker's productivity», *Personnel,* mars-avril 1984.

Meisel, Harry, «Retraining and other services in Germany» in *The Dislocated Worker,* Calvin John, Md., Seven Locks Press, 1983.

Tucker, Florence D., «A study of the training needs of older workers: implications for human resource development planning», *Public Personnel Management Journal,* vol. 14, nº 1, 1985.